



DIVISIÓN DE CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO
Especialización, Maestría y Doctorado en Diseño

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL. COMPARACIÓN DE TRES CASOS: CUAUTITLÁN IZCALLI, TECÁMAC y ECATEPEC

Jaime Uribe Cortez

Tesis para optar por el grado de Doctor en Diseño
Línea de Investigación: Estudios Urbanos

Miembros del Jurado:

Dr. Sergio Tamayo Flores-Alatorre
Director de la tesis

Dr. Armando Cisneros Sosa
Dr. Armando Sánchez Albarrán
Dr. Gerardo Guadalupe Sánchez Ruiz
Dr. Oscar Terrazas Revilla

México, D.F.
Agosto de 2013

Dedicatoria

Este escrito va dedicado a Dios que me ha dado la oportunidad de vivir otro día para participar de la culminación de este escrito. Gracias, muchas gracias...!

Agradecimientos

Gracias a mi madre Teresa Cortez por su ejemplo de lucha y viveza. Al doctor Sergio Tamayo por su paciencia, amabilidad, profesionalismo y compromiso. A los doctores Elías Huamàn y Oscar Terrazas por su confianza. A cada uno de los sinodales que me orientaron para que este trabajo saliera adelante: Dr. Armando Sánchez Albarrán y Dr. Armando Cisneros Sosa. En especial al doctor Gerardo Sánchez Ruíz porque con sus argumentos incentivó a mejorar mi estilo de trabajo. A Lupita y Carlos Sosa Magaña porque su amistad es siempre sincera y amable. A Fernando Israel y Ariel Velazquez Cadena por su compañía afable en todo momento. A todos muchas gracias. Quiero hacer mención y agradecer a Cecilia Limón Aguirre parte del equipo de El Colegio de la Frontera Sur que con su disposición a ayudarme pude tener varias impresiones de la tesis.

Quiero expresar que cómo piensas que voy a olvidarte si has vivido mucho tiempo en mi. Me viste crecer y ahora termino junto a ti una etapa muy importante de mi existencia, quizá la más importante es estos momentos de la edad adulta. Te amo con todo mi corazón y ojala que algún día pueda quedarme a vivir en tu seno. Gracias Universidad Autónoma Metropolitana. Me diste cobijo cuando necesité, conocimiento cuando tuve hambre y amigos brillantes de los cuales aprendí muchas cosas lindas en más de diez años de estar contigo. Deseo que en tiempos futuros la vida te brinde la oportunidad de ver muchos egresados más y que nosotros los estudiantes, tus enamorados, siempre te valoremos por la esencia tan pura que te caracteriza, al menos en mi caso ten la seguridad de que eres el gran amor de mi vida, para siempre mi casa.

Hasta siempre.

Epígrafe

Canta cancionero de la tierra, siembra en tú jardín la primavera, y si es por adelante que te llega guarda la mañana en tú canción. Canta cancionero que hoy es tiempo, siembra en tu jardín la primavera, y si es por adelante que te llega guarda la mañana en tú canción.

Hernaldo Zúñiga
Maestro y cantautor nicaragüense

Resumen

Este trabajo de investigación se enmarca dentro de la línea de Estudios Urbanos del Posgrado en Diseño. La tesis hace énfasis en una concepción del desarrollo urbano ampliándola visión del diseño de la forma física a las formas sociales y políticas de la ciudad. El problema de investigación surge básicamente de una premisa empírica en torno a las políticas y la planeación urbanas locales. Al hablar de diseño de la ciudad, a diferencia del diseño de otros elementos con otras escalas, es menester referirse a la planeación de las políticas urbanas, el impacto sobre su forma física, la obra pública y el desarrollo económico y social, así como la definición de los actores sociales y políticos que participan en ello.

En la investigación se identifican las dimensiones de análisis que son: el contexto sociodemográfico municipal de México en el periodo de 1995–2006; la dinámica de procesos electorales en el ámbito municipal; la incidencia de la competitividad y la volatilidad electoral en los procesos urbanos municipales; los programas de desarrollo urbano en las campañas electorales, las promesas y las plataformas electorales en el municipio; la formación de planes y programas de desarrollo urbano municipales y la participación de actores sociales en la política urbana, y, por último, el gasto público, la rendición de cuentas y su incidencia en la planeación y las políticas urbanas de los municipios.

Finalmente, la tesis aborda un aspecto crucial que Françoise Tomas había señalado con cierta antelación: la importancia de aclarar los mecanismos multidimensionales que participan en la constitución de proyectos urbanos locales, tomando en cuenta su articulación inevitable con los factores más estructurales de la política. Así, la mediación que se da entre los procesos locales de la urbanización y los determinantes globales se define por los actores urbanos y sociopolíticos incorporados en la temática. Ahí se encuentra la dilucidación del problema principal de estudio.

Índice general

Introducción

....15

Capítulo I

El contexto sociodemográfico municipal en el periodo de 1995–2006

Introducción

...23

Urbanización y polarización social creciente de la población: El contexto internacional, la República Mexicana y el Estado de México.

...24

Características de las zonas metropolitanas en México

...40

Características sociodemográficas del Estado de México

...46

Municipios del Estado de México en la Zona Metropolitana del Valle de México

...49

Ubicaciones territoriales y características sociodemográficas de los municipios

...53

Datos sociodemográficos de los municipios

...56

Crecimiento poblacional explosivo y movimientos migratorios como parte del desarrollo municipal

...62

La importancia de los usos del suelo para la planeación urbana en el ámbito municipal

...68

Reflexión final

...73

Capítulo II

Dinámica de los procesos electorales municipales (1988–2006)

Introducción

...78

Panorama de los municipios en México

...80

Radiografía política y electoral: Génesis del estado operativo de un municipio. La relación entre los comicios municipales federales y la transición política.

...85

Recuento histórico de los resultados federales de 1988 y su impacto en los municipios del Estado de México

...92

En las tres jurisdicciones municipales, ¿qué sucedió?

...96

Características urbanas de los municipios y factores que propiciaron la derrota político-electoral

...105

Tendencias electorales por ayuntamientos: La escalada de la oposición

...110

Reflexión final

...114

Capítulo III

Competitividad y volatilidad electoral: el caso de los procesos electorales en el nivel nacional, estatal y municipal.

Introducción

...119

La volatilidad política mundial y su relación con el Estado de México

...122

Volatilidad política y la planeación urbana municipal

...135

La volatilidad en México

...136

Volatilidad en el Estado de México y en los municipios Cuautitlán Izcalli, Tecámac y Ecatepec

...142

La competitividad política en el país

...146

La competitividad política en el Estado de México y en los municipios
...149

Reflexión final
...167

Capítulo IV

La plataforma electoral, los programas de campaña y las promesas de los partidos políticos en el ámbito nacional 1996-2006

Introducción
...172

Análisis general de las diferencias y similitudes en las plataformas electorales, los programas políticos y las promesas de campaña
...173

Plataforma política, promesas electorales, ciudadanía y promesas urbanas
...174

El PAN y su plataforma de campaña para la construcción de la política urbana
...179

El PRI y su plataforma de campaña para la construcción de la política urbana
...182

El PRD y su plataforma de campaña para la construcción de la política urbana
...187

Las promesas de campaña del PRI, PAN y PRD
...197

Reflexión final
...208

Capítulo V

Planes y programas de desarrollo urbano en los municipios: Los actores sociopolíticos en la definición de la política urbana

Introducción
...210

Actores sociales, planes, programas electorales y de desarrollo urbano municipal
...212

Dependencias que se encargan de la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano en la nación y los municipios del Estado de México
...220

La relación entre el plan de desarrollo de cada municipio con respecto al plan general metropolitano de los municipios conurbados de la ZMVM
...230

Desarrollo municipal, recaudación de los recursos financieros y la historia de los presidentes municipales
...237

Los candidatos a cargos de elección popular como actores sociales: las promesas de campaña y su importancia en la aplicación de la política urbana
...240

El caso del municipio de Cuautitlán Izcalli
...243

El caso del municipio de Ecatepec
...249

El caso del municipio de Tecámac
...256

Reflexión final
...262

Capítulo VI

Gasto público, rendición de cuentas en los municipios y planeación urbana

Introducción
...266

Desarrollo humano, desarrollo local y la utilización de los recursos locales en los municipios
...267

Recursos locales, su definición, su utilización, el papel de la rendición de cuentas en su aprovechamiento y el presupuesto de ingresos y egresos para la planeación urbana municipal	...274
Erogación, gasto público y gasto social en el Estado de México	...280
Democracia y protección a los recursos del gasto social y público	...290
El papel de la ciudadanía en los programas de abastecimiento de recursos y el desarrollo urbano en los municipios	...294
Rendición de cuentas en Izcalli, Tecámac y Ecatepec, ¿teoría o práctica?	...298
Alianzas de los presidentes municipales con grupos económicos, y proyectos de desarrollo: nivel local, regional y federal	...303
Fallas en el sistema de planeación urbana en México y en los municipios	...309
El problema fundamental de la planeación urbana: Los esquemas de ordenamiento territorial y el concepto de desarrollo urbano sustentable	...315
Nuevos proyectos para impulsar el desarrollo urbano en Tecámac, Izcalli y Ecatepec: casualidad o causalidad	...319
Reflexión final	...323
Reflexiones generales de la investigación	...327
Siglas	...332
Bibliografía	...334
Fuentes hemerográficas	...347
Testimonios recopilados	...348

Índice de Cuadros

- 1.1 Indicadores de la región centro del país, año 2006...33
- 1.2 Población del sistema metropolitano de la región centro del país con proyección, 1970-2020...40
- 1.3 Municipios de la ZMVM, 2006...51
- 1.4 Crecimiento de la población de Tecámac (1930–2010)...58
- 1.5 Proyección del crecimiento de la población en Ecatepec y Tecámac, 1990-2005...59
- 1.6 Proyección del incremento poblacional total en Ecatepec y Tecámac, 2010-2030...60
- 1.7 Crecimiento y proyección de la población en la ZMVM, 1970–2020...64
- 1.8 Población total en los municipios de Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Tecámac desde 1970 hasta el 2010...66
- 1.9 Proyecciones de población de la ZMVM, 2000, 2010 y 2020 (escenarios programático y tendencial)...67
- 1.10 Distribución del uso del suelo en el municipio de Ecatepec, 2003...72
- 2.1 Porcentaje de habitantes en los municipios de México para el año 2000...82
- 2.2 Municipios obtenidos a nivel nacional por partido político en 1995...88
- 2.3 Resultados electorales a nivel municipal en Colima, Campeche y Nuevo León en el año 2000...90
- 2.4 División geo-estadística municipal en el Estado de México hasta el año 2000...97
- 2.5 Resultados electorales en 1990 de los tres municipios...101
- 2.6 Municipios perdidos por el PRI en las elecciones de 1993 (1)...102
- 2.7 Municipios perdidos por el PRI en las elecciones de 1993 (2)...102-103
- 2.8 Resultados electorales en 1993 por Municipio...104

2.9 Resultados electorales en 1996 en Izcalli, Tecámac y Ecatepec...	105
2.10 Número de votos totales y por partido político en el proceso electoral del año 2000 en cada municipio...	111
2.11 Número neto de votos y porcentajes obtenidos por partido político en cada municipio en el 2003 (1)...	112
2.12 Número de votos y porcentajes obtenidos por partido político en cada municipio en el 2003(2)...	112
2.13 Número de votos y porcentajes obtenidos por partido político en cada municipio en el 2006(1)...	113-114
2.14 Número de votos y porcentajes obtenidos por partido político en cada municipio en el 2006(2)...	114
3.1 Volatilidad electoral media en los países europeos, 1974-1994...	125
3.2 Volatilidad electoral en España, 1979-1993...	128
3.3 Variación en puntos porcentuales de las elecciones de diputados federales, 1985-1988...	136
3.4 Índice de volatilidad total y competitividad entre el primero y segundo partido más votado, 1985-2003...	137
3.5 Correlación de los resultados electorales del PRD con el PRI y PAN, 1988-2003...	138
3.6 Índices de número efectivo de partidos y volatilidad electoral entre México y países de América Latina en 1995...	139
3.7 Pluralismo político (competitividad) en 1993 en el Estado de México. Tripartidismo en Elecciones Electorales, derrota priista...	154
3.8 Cuadro de competitividad electoral: número de municipios ganados por partido y elección desde 1990...	154
3.9 Variación de votos entre partido político y año de elección: Porcentajes de votación en elecciones municipales, 1990-2003...	155
3.10 Composición político-gubernamental por municipio desde 1990 hasta 2003...	156
3.11 Municipios con alternancia-competitividad múltiple, 1993-2003...	161

3.12	Municipios sin alternancia política en el año 2003...	163
3.13	Municipios sin alternancia política en el año 2006...	163
3.14	Resultados de la elección municipal en 2006...	165
3.15	Porcentaje de competitividad electoral a nivel municipal, 1993-2006 ...	167
5.1	Datos sobre la zonificación del uso del suelo en el municipio de Ecatepec hasta el año 2005...	242
6.1	Ingreso monetario por rubros en los tres municipios en estudio del periodo de 2000 al 2006...	272
6.2	Ingreso por rubros en los tres municipios en estudio del periodo de 2000 al 2006...	272
6.3	Participación fiscal en pesos de los estados de la República Mexicana con respecto al total nacional en el año 2001...	284
6.4	PIB Per cápita en dólares por estado en el año 2007...	285-286

Índice de Mapas

1.1	Ciudades en México dentro del plan ciudades bicentenario, año 2000...	29
1.2	Densidad de población en la República Mexicana, año 2005...	34
1.3	Mapa de la Zona Metropolitana del Valle de México, localización de Tecámac, Cuautitlán Izcalli y Ecatepec, 2006-2007...	45
1.4	Mapa de localización del municipio Cuautitlán Izcalli...	54
1.5	Mapa de localización del municipio de Ecatepec...	55
1.6	Mapa de localización del municipio de Tecámac...	56

Índice de Gráficas

1.1	Dinámica de la población estatal por año (1900-2005)...	34
1.2	Tendencias de crecimiento poblacional en Ecatepec...	57
2.1	Ayuntamientos obtenidos en Colima por partido político en el año 2000...	90

2.2 Ayuntamientos obtenidos en Campeche por partido político en el año 2000...91

2.3 Ayuntamientos obtenidos en Nuevo León por partido político en el año 2000...91

6.1 Participación fiscal de los estados de la República Mexicana, 2006...285

Índice de Fotos

1.1 Primera megalópolis de América Latina: Vista de la ciudad de Sao Paulo en Brasil...38

1.2 Ejemplo de infraestructura carretera en el Estado de México, año 2000...61

1.3 Ejemplo de infraestructura carretera en el Estado de México, año 2000....61

5.1 Imagen de la zona llamada “Parque Industrial Cuamatla” en Iltamas en el municipio de Cuautitlán Izcalli...245

5.2 Zona de bancos del municipio de Cuautitlán Izcalli...246

5.3 Parque ecológico «Lago de los Lirios» ubicado en el municipio de Cuautitlán Izcalli...247

5.4 Pobladores de Tecámac sitiaron el palacio municipal para exigir que el alcalde Aarón Urbina les devuelva la dirección del Comité Independiente de Agua Potable en el año 2006...257

Introducción

El contenido de esta investigación refleja la necesidad de aplicar un estudio multidimensional que explique la configuración de políticas de desarrollo urbano como un proceso histórico enfocado en distintos factores sociourbanos. La construcción de políticas de desarrollo urbano es un problema de índole teórico, metodológico y empírico. El hecho de que la urbanización, en general, está permeada y a veces condicionada por diferentes actores sociales como partidos políticos, empresarios, la legislatura estatal, los candidatos, la ciudadanía, etc., además de los procesos acaecidos por las coyunturas sociopolíticas en el ámbito nacional, estatal y municipal aumenta la complejidad para explicar y darle cauce argumentativo que proporcione cierta luz sobre las particularidades subyacentes en la construcción de la política urbana en cada localidad.

Esto requiere de abordajes cimentados en análisis metodológicos en los cuales la perspectiva de la planeación no basta para comprender la urbanización como procesos urbanos complejos, necesitando entonces de una mirada multidimensional e interdisciplinaria. En términos empíricos, el desarrollo urbano municipal es fundamental en la vida cotidiana de sus habitantes; tiene su explicación en los procesos locales, en las estrategias regionales y en las políticas nacionales.

La imbricación de esto explica el desarrollo urbano municipal. Por desarrollo urbano se habrá de entender la participación multidimensional de actores sociales, financieros, políticos, los tres niveles de gobierno, así como el proceso de planeación urbana con miras al florecimiento de las ciudades o centros urbanos. Esto también comprende la construcción de edificios, centros comerciales, modernas autopistas, obras físicas que privilegian atractivos turísticos y de recreación. El encargado de realizarlas en las grandes urbes es el sector privado y, en parte, el Estado por intermedio del Municipio (Torres López, 2008). No obstante, una parte importante de todo esto es que las elecciones de propuestas urbanas con tintes ideológicos y políticos cada tres años modifican y trastocan la evolución normal del desarrollo. Este es el problema del que hablo en la presente investigación. En este sentido, parece

menester reflexionar por la influencia que ha tenido la extracción partidista de los alcaldes en la construcción de la política urbana además de otros factores importantes que le dan vida. Por política urbana comprenderemos los fenómenos y problemáticas que afectan a las grandes metrópolis y urbes, incluyendo al Estado de México y al Distrito Federal.

Acorde con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli (2008, p. 179) en el Estado de México «se entiende la visión futura y modelo de ciudad que se pretende, como soporte espacial para este territorio, en concordancia con la competitividad económica, sustentabilidad ambiental y gobernabilidad, se refieren al conjunto de lineamientos que forman el marco general de actuación que junto con la estrategia permitirán la consecución de los objetivos presentados en el plan.»

Siguiendo esta vía, no es únicamente la planificación urbana el aspecto central que deviene en desarrollo urbano, tratè de preguntarme por otros factores que inciden en la conformación de la política pública, de la cual también emerge la obra urbana. En este tenor, la definición de política pública, que se cita en el documento mencionado «alienta el crecimiento-desarrollo de la población en todos los ejes sociales y,entre otras cosas,genera el impulso por nuevas unidades habitacionales de alta densidad en los municipios conurbados consolidados de la ZMVM, por lo cual la política pública permite una base de planeación previsible que abre la posibilidad de enfocarse hacia la realización de acciones de calidad en los servicios y dinamiza la economía municipal» (Ibíd, p. 146-147).

En este sentido, es (la política pública) «el instrumento técnico-jurídico que en materia de planeación urbana determina los lineamientos aplicables al ámbito municipal y es el medio para promover la coordinación de esfuerzos federales, estatales y municipales, que garanticen un desarrollo sustentable, homogéneo y armónico con el medio urbano, social y natural» (Ibíd, p. 10).

Una vez que se delimitan los conceptos, es fundamental relacionarlos con los programas y plataformas de los partidos políticos frente a los proyectos de constitución de la política urbana estatal y municipal. Me pregunté principalmente por la influencia de la adscripción partidista en la caracterología sociodemográfica de las localidades; el nivel de certidumbre en la intención del

voto, es decir, los grados de volatilidad y competitividad en los tres municipios; las características de los programas de campaña, las promesas y las plataformas políticas de los partidos mayoritarios. Finalmente, me interesé por la participación de los actores sociales en la conformación de las estrategias de definición de lo urbano y la influencia del sector económico en la conformación del desarrollo municipal.

El argumento hipotético fundamental es que la construcción de la política urbana y los resultados no sólo dependen directamente del partido político que ganó las elecciones, ni de la planificación que hacen los ayuntamientos a nivel municipal, sino de las coyunturas sociopolíticas locales, la disputa por los bienes y medios municipales, la articulación de las promesas de campaña, las plataformas políticas, los programas electorales, y la vinculación de los diversos actores sociales en la constitución de una planeación urbana integral.

Al principio, la hipótesis no tenía este tinte, sino que cambió conforme se fue escribiendo cada capítulo. Al inicio de la investigación el argumento tentativo fue que la constitución de la política urbana dependía del color del partido político al que pertenecen los candidatos. Fue una afirmación muy limitada. Que no contenía las diversas variables que integran el objeto de estudio.

Sobre todo la articulación entre los diferentes aspectos y actores que participan en tal situación. Cuando llegué al último apartado, que habla sobre los resultados de la planeación y el crecimiento urbano, me di cuenta de que intervenían distintos tópicos en la formación de las políticas públicas, en especial para el desarrollo urbano. Fue así que el argumento hipotético evolucionó hasta tomar la forma que ya se dijo. Las mismas preguntas se transformaron hasta el punto de incluir una breve dilucidación sobre los nuevos proyectos para impulsar el desarrollo urbano, los esquemas de ordenamiento territorial, los montos económicos y financiamientos obtenidos, entre otras cosas. Al principio sólo se contempló constituir los cuestionamientos a partir de la articulación de plataformas, promesas y programas, sin embargo, conforme fue avanzando el trabajo, este se amplió y evolucionó hasta tratar abarcar elementos que al inicio no se visualizaron.

Para hallar los elementos que responden a los cuestionamientos principales y confirmar las hipótesis se utilizaron fuentes teóricas útiles que, sin ser demasiadas, permitieron ensanchar el marco de conceptos con el propósito de delimitar cada una de las dimensiones de análisis. Sin realizar un debate concreto entre autores, se retomaron ciertos aspectos que ayudaron a esclarecer el contexto sociodemográfico y ubicar a los municipios en la dinámica de las grandes urbes en el mundo. Se referenció brevemente a autores y textos importantes como Davis (1992; 2000), Gottmann (1970) y Lefebvre (1983), quienes interpretaron y reinterpretaron la idea sobre el desarrollo urbano en el marco de la definición de globalización y las nuevas tecnologías.

Esto facilitó observar las particularidades demográficas de los municipios y definir si en realidad pueden ser considerados como ciudades dotadas de todos los servicios, infraestructura y implementos propios de una *ciudad megapolitana* o *Bicentenarios*, concepto este último oficialmente impuesto en la coyuntura del país. Con el fin de indagar la dinámica electoral—incluyendo breves resultados de los procesos electorales de 1988 hasta 1994, en el capítulo dos—y con más énfasis en los sucesos de 1995 hasta 2006 en los capítulos sobre procesos electorales—introduciendo en el capítulo 1 las condiciones sociodemográficas— se revisaron algunos resultados de los sufragios con el fin de insertar la cuestión nacional para enriquecer la discusión. Autores como Bravo Ahuja (2006), Emmerich (1999) y Sartori (2000) con sus ideas particulares sobre la caracterización teórica de los procesos electorales en el Estado de México y con el apoyo de datos electorales y otras estadísticas, me permitieron visualizar que los procesos electorales son dimensiones conformadas por factores extra políticos como la caracterología de los contextos municipales, los factores electorales que propician derrotas-victorias electorales y la coyuntura histórica de las localidades, sólo por decir algunas.

Para explicar las variaciones en las preferencias partidistas acudí a índices políticos y electorales, así como a referentes teóricos como Reniu (2004), Bartolini y Mair (1986), y Norzagaray (2003) quienes trabajaron los conceptos y especificidades sobre volatilidad y competitividad para denotar

analíticamente la forma de su aplicación a los procesos electorales. Para señalar cómo los programas, las plataformas y las promesas de campaña impactan la obra urbana realizada durante este tiempo, revisé los documentos principales al respecto; secundariamente las perspectivas de Pérez (2005), y Ávila y Cedillo (2007) sobre la dinámica de los procesos electorales, sobre todo, los Programas del PRD, PAN y PRI respectivamente.

Para estudiar los planes y programas de desarrollo urbano, así como los resultados de la planeación, desarrollo y crecimiento urbano se usaron las referencias de Tomas (2001), Terrazas (2005), Archer (1993), Alanís Boyso (1995; 2000), Alba (1990), Casalis (2009), entre otros, con la consigna de vincular la obra pública realizada con la acción de los actores y los principales logros de la planeación urbana.

Al principio del trabajo, en el cuerpo capitular de esta obra, no existían tantas referencias a autores, sólo a los fundamentales: Castells (1993; 1997; 1999; 2001), Borja (1997) y Graizbord (2002), quienes presentan una visión general de los métodos de análisis sobre los procesos de urbanización y la incidencia de la globalización en la constitución de la política urbana. Sin embargo, debido a la complejidad creciente de las dimensiones de análisis se usó una amplia gama de fuentes textuales, testimonios orales, datos secundarios y, algo que interesa destacar es que, en casi toda la tesis, también se usaron diversas fuentes de internet, las cuales contenían manuscritos académicos, resúmenes y otros textos debidamente acreditados, los cuales el lector podrá consultar, ya que están referidos en los pies de página y constituyen una fuente de muchas reflexiones. Hablando de datos cuantitativos, para presentar la información contextual de los municipios se hizo referencia a fuentes primarias como las estadísticas provenientes del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, los Conteos de Población y Vivienda anuales del INEGI, datos internacionales sobre la estructura de algunas ciudades.

Para dilucidar las especificidades de los procesos electorales me basé en otros datos estadísticos captados de fuentes secundarias como el análisis partidista de Valdés Zurita (2004; 2008) en el texto *El Sistema de partidos en México: Las dimensiones de la competitividad electoral*. Esto se complementó con otras fuentes fundamentales que hacen referencia a resultados electorales

estatales como los Datos Políticos de las Américas y del Instituto Federal Electoral, entre otros. En el caso de la volatilidad y competitividad se usaron fuentes secundarias para el tratamiento de la información, interpretación y reinterpretación con base en el trabajo de autores como Gómez Tagle (2001; 2010) y Ávila y Cedillo (2007); las estadísticas extraídas del Instituto Federal Electoral (IFE) e interpretaciones sobre los índices de volatilidad de Gunther y Montero (1994).

Para estudiar los programas, las promesas, las plataformas y los principales actores sociopolíticos revisé fuentes primarias y secundarias consistentes en los programas de acción política, las plataformas y los programas políticos electorales del PRI, PAN y PRD, el Plan de Desarrollo del Estado de México (2005-2011), los Planes Municipales de Desarrollo Urbano de los Municipios, los diversos Presupuestos de Egresos elaborados por el Gobierno del Estado de México y algunas fuentes periodísticas como La Jornada, Noticias de Toluca y el PODER EDOMEX.

Por último, para explicar los resultados de la planeación, desarrollo y crecimiento urbano de los tres municipios se acudió a entrevistas abiertas y recopilación de testimonios orales, la observación de los bandos municipales, páginas electrónicas de los ayuntamientos y comunicados de prensa, entre otros elementos.

Creí pertinente usar esta metodología porque la construcción de la política urbana como proceso histórico requiere de la indagación de vastos factores articulados entre sí, tales como el contexto sociodemográfico, los procesos electorales, el grado de incertidumbre en la asignación del voto, la integración de las promesas y plataformas políticas, y los programas reales de desarrollo urbano, así como los principales actores inmiscuidos en la definición y redefinición de la política urbana.

Cada una de estas dimensiones requiere de tratamientos metodológicos distintos: desde observar las estadísticas, hasta la recolección de testimonios orales. La articulación de esta vía analítica vinculada con las referencias teóricas fundamentales ha proporcionado las pautas para descifrar y explicar, en la medida de las limitaciones inherentes, la constitución de la política urbana municipal, y también, aunque de manera más breve, las especificidades de las

políticas públicas estatales y nacionales. En suma, con el transcurso de la investigación, la metodología fue admitiendo mayores elementos. Esto contrasta con el acercamiento inicial que básicamente consistía en la elaboración de entrevistas profundas y la abstracción de testimonios orales. Esto se rebasó considerablemente. La complicación radicó principalmente en el acercamiento al objeto de estudio basado en la depuración de la información por medio de fuentes documentales de primero y segundo orden, entrevistas con informantes clave, líderes vecinales y partidistas, miembros del cabildo, funcionarios del municipio, grupos económicos, etc., que me permitió hacer un ejercicio de triangulación de datos.

Quiero denotar que se escogieron las localidades de Cuautitlán Izcalli, Tecámac y Ecatepec por la variación en la adscripción política que ocasionan distintos comportamientos en lo que se refiere a los índices de competitividad y volatilidad en relación con la dinámica de los procesos electorales. Esto posibilitó explicar y observar las diferencias en cuanto a la relación que tiene tal adscripción partidista con la constitución de la política urbana y la influencia que conlleva en las intenciones del voto y en los respectivos resultados.

La comparación facilitó analizar la correlación y variación de los planes, programas y plataformas de campaña de los partidos con los candidatos en cada uno de los municipios. Se establecieron los nexos suficientes para explicar los resultados de la política urbana con los planes y programas de desarrollo urbano en cada uno de los municipios y la participación que tuvieron los actores sociales en dicha situación. Asimismo, el trabajo originó que se analizaran y relacionaran los datos que explican la aplicación de la política urbana y la formulación de los partidos políticos en cuanto al contenido de los planes y programas de trabajo, sustentados en su plataforma electoral de partido. Esto fue importante para observar cómo la política urbana no dependió sólo de que una entidad política llegara al poder, sino de su organización como partido. La metodología utilizada facilitó mirar la relación que se ha establecido entre los procesos electorales, las promesas de campaña y la comparación de todo lo prometido en materia urbana frente aquello que el partido logró realizar.

En la investigación de las características sociodemográficas se creyó relevante establecer un análisis desde la globalización y la inserción del Estado

de México en la categoría de *Ciudades Bicentenario*, porque los patrones territoriales de los municipios pretendían asimilar las características de este modelo de urbe mundial y asirlos a su constitución. Esto ayudó a entender el papel de los partidos en la conformación de políticas públicas y, en general, en la composición de la estructura sociodemográfica.

Asimismo, la coyuntura histórica experimentada durante la derrota del PRI y la escalada al poder de la oposición ayudó a ubicar y comprender mejor la dinámica de los procesos electorales y el grado de volatilidad y competitividad inherente a tales eventos como dos elementos fundamentales que explican las especificidades de cada periodo electoral. Se distinguen estadísticamente las variaciones o cambios en las intenciones del voto, la estabilidad de los partidos de oposición (una vez que llegaron al poder) y los fracasos electorales del partido oficial. Comprender la dinámica de los procesos posibilita observar la manera y el grado en que se articularon los factores constitutivos que forman el armazón político electoral de cada partido.

Hablo particularmente de los programas, promesas y plataformas, además de su papel en las victorias electorales de la oposición, la aplicación y los resultados pragmáticos de la política urbana. Por esto, y para finalizar con la investigación comparto una serie de capítulos, tres para ser exactos, donde discuto los programas, las plataformas, las promesas, los planes de desarrollo urbano, los actores sociopolíticos y los resultados de la planeación urbana.

Hago una reflexión sobre la eficiencia de la política pública cuando se vinculan cada uno de los elementos políticos mencionados para conformar planes de desarrollo urbano que resuelvan problemas reales de la ciudadanía regional y municipal. Por último, distingo los resultados de la planeación, los más importantes y los déficits más patentes. Finalmente, un diseño adecuado de las políticas públicas de corte urbano y municipal facilita la continuidad de un partido en el poder. Toda la elaboración programática requiere de un diseño que rebasa la superficialidad física de la ciudad o la imagen externa del entramado urbano. Fundamentalmente, este tipo de diseño retoma los elementos del tejido sociopolítico y otros aspectos que, juntos, abren el panorama para analizar de manera integral la forma de la ciudad así como la influencia de ciertos factores extra materiales en su conformación.

Capítulo I

El contexto sociodemográfico municipal en el periodo de 1995–2006

Introducción

El objetivo de este trabajo de investigación es analizar la importancia e influencia que han tenido los partidos políticos en la obra pública de la zona urbana, en los municipios de Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Tecámac, en el periodo de 1995 a 2006.

En el proceso de industrialización y urbanización el eje del problema es el económico, de él se derivan los conflictos políticos y administrativos en cada alcaldía. Para visualizar las condiciones socioeconómicas en las cuales se aplicaron las políticas públicas en el rubro de la planeación urbana, es conveniente detallar algunas características sociodemográficas de los municipios en estudio.

Se presentan variables como la población de cada municipio, el producto interno bruto (PIB) *per capita*, las proyecciones de población, entre otros que, de forma muy sucinta pero no menos importante, ayudan a comprender la función de los alcaldes con sus distintos partidos políticos en cada entidad. No se escogió una multiplicidad de variables porque se considera que los indicadores que más adelante se describirán son los necesarios para dar una explicación de la injerencia de la extracción partidista en las condiciones del entramado urbano.

Estas variables son básicas para comprender el grado de acción que los partidos políticos han realizado en el ejercicio de las respectivas gestiones a lo largo del tiempo. Especialmente, dan cuenta de la evolución en la concentración de la población, la oferta y la demanda de los servicios públicos, y la infraestructura carretera. Estos indicadores, explican de forma muy breve aunque representativa la acción de los partidos en el progreso de los municipios. Proporcionan un panorama general de las acciones en pro del bienestar urbano de las tres entidades.

La participación de los partidos políticos y los candidatos son fundamentales en la consigna de desarrollar planes y programas de trabajo que

cumplan con las expectativas de la ciudadanía. No menos importante es la revisión de los contextos y al menos algunas características demográficas, económicas y sociales con el fin de apreciar implícitamente el grado de influencia que tuvieron los partidos y los alcaldes en la conformación de la estructura urbana.

Como se mencionó, el periodo que se revisará en este apartado es de 1995 hasta el 2006. Se analizarán los indicadores socioeconómicos pertinentes para ejercer un análisis conciso sobre la importancia e influencia que han tenido el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática sobre la obra pública hecha en el área de la ciudad.

El capítulo consta de nueve apartados más las conclusiones en las que se describirán las estadísticas que se consideran muy importantes con el fin de comprender la situación contextual imperante, expresamente en el campo demográfico, primero, brevemente en el ámbito internacional, luego en el siguiente orden: nacional, estatal y municipal, enfatizando los casos de Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Tecámac.

La hipótesis principal del presente estudio sostiene que el desarrollo urbano de los municipios depende de múltiples factores y actores sociales, y que la extracción partidista de los alcaldes tiene una función preponderante en relación con las características de los contextos sociodemográficos de referencia. En esta línea, los planes de desarrollo urbano no están desligados del marco sociodemográfico, sino que están mutuamente articulados y, en conjunto, posibilitan el florecimiento de las urbes.

Urbanización y polarización social creciente de la población: el contexto internacional, la república mexicana y el Estado de México.

La concentración geográfica de la población constituye uno de los procesos de mayor trascendencia en el mundo contemporáneo y se caracteriza por importantes cambios y profundos impactos en los aspectos físico-espaciales, sociales, económicos y político-administrativos que, unidos al progreso tecnológico y científico, han creado situaciones extremas de bienestar social y

calidad de vida en contraste con situaciones precarias de pobreza atraso y limitación del acceso a servicios básicos.

Parafraseando a Alba (1990), desde hace por lo menos dos décadas, la sociedad mundial, incluyendo América Latina y en ella a México, ha entrado en un proceso de industrialización acorde con los patrones urbanos de la globalización liderados por un pequeño grupo de países en un proceso acumulativo de capitales que abstrae y distribuye, aunque de forma desigual, recursos financieros y la apertura de mercados de capitales.

En el proceso de construcción del desarrollo local, las ciudades y sus regiones están llamadas a desempeñar papeles diferentes a la vez que estratégicos, para posicionarse y procurar obtener el mayor beneficio, a la par de ir resolviendo sus grandes rezagos históricos (Casalis, 2009). Según el Consejo Nacional de Población, México ocupa el lugar 11 entre los países más poblados del mundo, con una población total de 103,263,388 en el 2005, de la cual 23.5% es considerada como rural y 76.5%, urbana.

El sistema urbano de México trató de insertarse en un proceso de consolidación urbano a escala mundial dentro del plan de constituir sistemas «megapolitnaos» o «bicentenarios» consistentes en captar un considerable número de población, concentrar servicios públicos y abrir nuevos espacios para el empleo y otros rubros que en el marco del aniversario de la guerra de independencia se funda en la terminología acuñada en México denominada *ciudades bicentenario* (CB), como parangón de las megalópolis, término que designó la tentativa de formar un sistema sociodemográfico internacional con sus características esenciales.

Las características más importantes de las megalópolis radican en que se desarrollan alrededor de grandes áreas urbanas con proyectos urbanos integrales de gran escala, alto impacto y que combinan el desarrollo urbano, económico, social y la protección del medio ambiente para ofrecer calidad de vida a sus habitantes.

Para Castells (2000) este es el meollo del problema en la disciplina de la sociología urbana, a saber, el devenir de la interrelación de todos los factores que posibilitan la constitución de la ciudad o de la planeación urbana. Para averiguar los elementos que originan la formación de un sistema urbano de

ordenamiento territorial y cultural, se acuñaron por lo menos dos conceptos: ciudades megalópolis y ciudades bicentenario.

El término megalópolis fue introducido por el geógrafo Jean Gottmann (1970) en la década de 1960. Se refiere a un continuo urbano de considerable extensión originado como consecuencia del crecimiento de una ciudad hasta tomar contacto con el área de influencia de otra ciudad y así sucesivamente.

De acuerdo con Castells (1999), este crecimiento se produce en cada ciudad de Latinoamérica por la concentración de actividades y población a expensas del espacio circundante, y se encuentra favorecido por los nuevos medios de comunicación y transporte producto del modo imperialista de concebir las relaciones socioeconómicas.

En concomitancia con la noción de ciudades megalópolis (CM), el concepto de ciudades bicentenario (CB) deviene del planteamiento teórico de Davis (1992; 2000) sobre el papel de los polos de crecimiento dentro de las ciudades. Los define como un conjunto industrial imbricado en torno a una dinámica industrial central a través de una serie de eslabonamientos de transformación que buscan incidir en la dinámica del desarrollo regional urbano.

De acuerdo con este autor, el crecimiento económico no aparece en todos los lugares, surge en un determinado punto geográfico, para después difundirse a través de diferentes canales de intensidad variable. El ritmo de la difusión depende de la propia lógica del capital, que valoriza sólo aquellos espacios económicos territoriales que faciliten y promuevan la extracción del plus-valor y la realización de la ganancia de los grandes corporativos internacionales. Retomando el punto de vista teórico de Drucker (1981), de forma similar a lo que él concibe, las ciudades bicentenario, supuestamente, reforzarán el proceso de polarización, dualización, concentración y divergencia territorial que existe en diferentes, como el Estado de México.

Desde este enfoque, la constitución de CB va ligadas a la evolución del desarrollo regional que no sólo necesita de infraestructura industrial sino además de políticas bajo un enfoque espacial del desarrollo, lo cual implica transformaciones en los ámbitos sociopolíticos, económicos y físico espaciales.

La transformación trae acarreada una crisis urbana que a la postre da paso al cambio social que requiere de la evolución en la gestión y administración del desarrollo regional, principalmente mediante la coordinación de diferentes niveles de gobierno, medidas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, lo que implica fortalecer la gestión local y la coordinación en el sistema de decisiones de la política pública (Castells, 1993).

Es decir:

- El Estado debe tomar un papel activo en la promoción del desarrollo regional.
- Fortalecer la infraestructura básica, además de mejorar la calidad de los recursos humanos, la información y el marco legal establecido.
- Establecer una política regional proactiva para la competitividad y la equidad, que impulse el desarrollo regional y permita disminuir las disparidades regionales en el ingreso, nivel de vida y participación en las decisiones políticas.
- Incorporar el sistema de planeación estratégico-regional en la nación,
- Por entidad federativa, municipio y localidad.

En este breve mosaico socioeconómico, una de las principales CB en la república mexicana, el Estado de México y la administración gubernamental del periodo de 1985 al 2007 impulsó el proyecto en materia socioeconómica para generar una estrategia de ordenamiento con el fin de fomentar el desarrollo regional estatal considerando las aglomeraciones industriales como ejes fundamentales para alcanzarlo.

En este sentido, la temática de la expansión de las ciudades del país va articulado con uno de los problemas más frecuentes en la sociología urbana, se refiere al estudio del mega proyecto social y urbano estrechamente ligado con las ciudades, ya que en el marco de la globalización y la atracción de inversiones para producir artículos competitivos en el plano internacional, son necesarios los sistemas urbanos ordenados, sustentables y equilibrados, que permitan visiones claras de largo plazo para impulsar la eficiencia y la especialización productiva, detonar las oportunidades de ingreso y empleo, dar acceso a satisfactores y reducir las desigualdades entre ciudades y regiones,

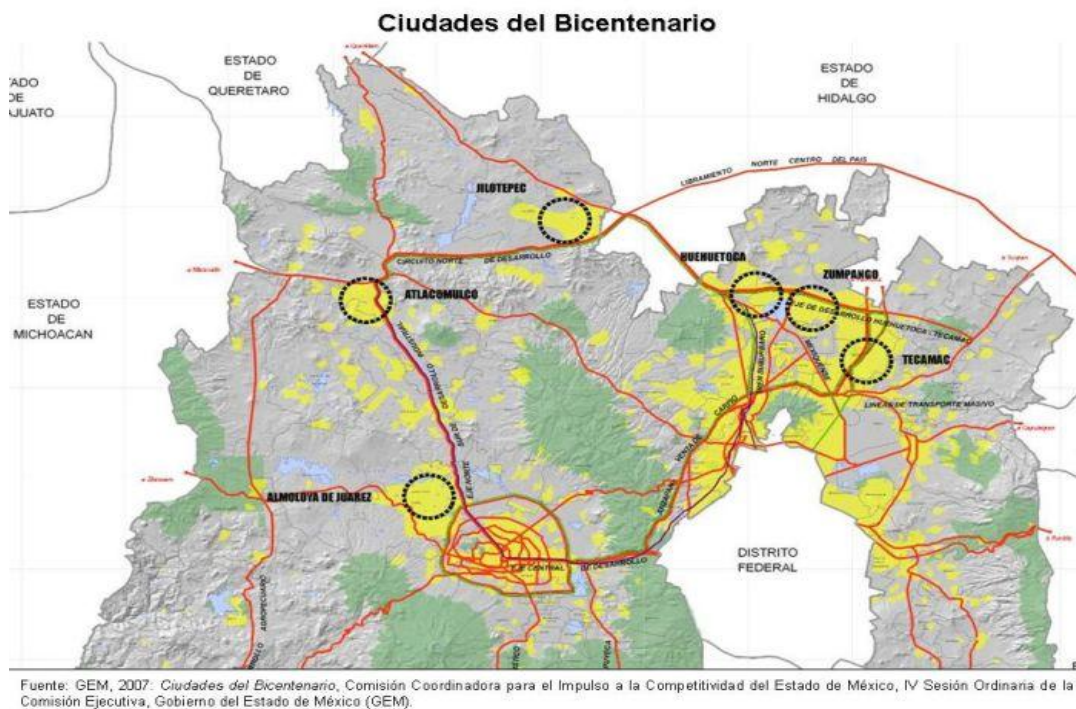
en una especie de modelo de ordenamiento de carácter internacional (INEGI, 2005b).

Parafraseando a Borja (1997) y Castells (2000), la inserción del país y los estados en el proceso de globalización ha incidido directamente en el movimiento de los flujos de población y de dinero en las zonas urbanas no sólo en términos de bienes y servicios, sino también de decisiones financieras por lo que el funcionamiento y articulación de la infraestructura vial y de los sistemas de transporte regional del Estado son fundamentales para facilitar los enlaces entre ciudades y localidades. Igualmente, la aplicación de las nuevas tecnologías en todos sus ámbitos irá teniendo un gran impacto en el desarrollo urbano por la transformación de los procesos productivos, la modificación de los requerimientos de movilización y los cambios en los espacios requeridos.

Por otra parte, las nuevas circunstancias políticas del país, relacionadas con la composición plural de los gobiernos, la creciente y cada vez más activa participación social en la gestión de sus demandas, así como el fortalecimiento de los gobiernos municipales deben ser considerados como elementos del escenario con el propósito de adecuar el modelo de las CB a las exigencias del Estado de México (Gobierno del Estado de México, 2007).

Regularmente, los proyectos de CB deberán contar con el apoyo institucional de los tres órdenes de gobierno, en materia de programación y distribución del presupuesto para la ejecución de los proyectos estratégicos, así como del sector privado en la inversión productiva. El caso del Estado de México no es la única entidad que planeó insertarse en esta modalidad económica y social. Así, otras ciudades están en el camino de convertirse en CB. En el mapa 1.1., se muestran ciudades como Tuxpan y el puerto de Veracruz, Manzanillo en Colima y Lázaro Cárdenas en Michoacán. Los principales municipios inmiscuidos en este plan, en el Estado de México son: Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Zumpango y Tecámac. Se presenta el mapa uno con algunas entidades municipales consideradas como CB.

Mapa 1.1.Ciudades en México dentro del plan de Ciudades Bicentenario, año 2000



Fuente: Ciudadanos en Red (2007). *Ciudades en México dentro del plan de Ciudades Bicentenario*.

[Http: //ciudadanosenred.com.mx/node/2993](http://ciudadanosenred.com.mx/node/2993)

En el mismo sentido, otras ciudades que son consideradas como CB están localizadas en la Corona Regional del Centro del País en torno al Valle de México junto con las zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Toluca, Pachuca, Tula de Allende-Tulancingo-Querétaro- San Juan del Río y el Corredor del Bajío- (más de 25 millones de habitantes). El objetivo común de los gobiernos fue constituir a sus respectivas entidades en CB, donde se coincide –no literal- con la concepción de Terrazas (2005) quien resalta una importante generación de empleo convirtiendo a los respectivos municipios y delegaciones en “ciudades dormitorio.”

Esta política urbana se sustentaría sobre la idea de detonar el desarrollo económico en especial para la llegada de nuevas industrias y con ello generar el acceso a un hábitat popular alcanzable para “todos”, refiriéndose a tipos de habitantes según los estratos socioeconómicos: bajo, medio y alto (Duhau, 2000). Especialmente en el Estado de México los gobiernos priistas planearon desde finales de los noventa la urbanización de 31 mil 453 hectáreas, que serían utilizadas para el uso habitacional, industrial, de equipamiento, vialidades, áreas verdes y espacios públicos.

Uno de los propósitos fue que las ciudades elegidas alcanzasen su potencial de crecimiento ordenado en veinte años, con la consigna de continuar con la vigilancia del incremento poblacional y la constitución de un centro de servicios para un área de influencia determinada según su ubicación, la creación de programas, proyectos viales y carreteras regionales, estatales e inclusive a lo largo y ancho de la nación (Gobierno del Estado de México, 2000).

Los beneficios de la inserción del Estado de México y la participación del gobierno priista se observa en la utilidad del proyecto en términos de resultados concretos. En este sentido, para mirar los datos estadísticos concernientes, se indagó el Plan de Desarrollo del Estado de México en el rango de tiempo de 1995-2006 y el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos por periodos del INEGI.

El plan de desarrollo contiene los avances estadísticos en diversos campos sociales y económicos: turismo, industria, comercio, servicios, etc. Según algunos datos que contiene el Plan que, por cierto, toca lo concerniente a las condiciones de la economía del Estado de México—esta entidad fue la segunda más importante del país a partir de la mitad de la década de los noventa después del Distrito Federal tanto en términos de manufacturas como de servicios. En números absolutos, el Producto Interno Bruto (PIB) estimado para la entidad en 2004 ascendió a \$758,800,000 corrientes.

En la misma línea, de acuerdo con los Planes de Desarrollo Estatales y Municipales y la información obtenida del INEGI, las políticas públicas de los gobiernos priistas se dedicaron a contener la llegada de contingentes de población que facilitarían el aumento, en términos absolutos, de población para el año de 1996: 11,707,964 habitantes. Para el año 2000 había un total de 13,096,686 y para 2005 un total de 14,007,495 mil pobladores. Entre estos tres periodos la diferencia en las cifras no es tan alta, sólo contabilizamos 3,700,899 habitantes en un rango de 9 años.

En este tenor, mientras que de 1990 a 1996 creció en más de 3,730,450 personas, mucho mayor que en nueve años. Algunas estadísticas vitales indican que en cuanto a los nacimientos de los “nuevos ciudadanos” hubo un constante incremento en los puntos porcentuales con respecto a los años 1995

hasta el 2006, tal como lo vemos en los datos que muestran un incremento de 24 puntos porcentuales (%) entre ambos años.

El año de 1995 tuvo un registro de 316.785 por su parte 2006 registró 330.108 puntos. Asimismo, en el renglón de las defunciones generales el aumento fue de 8832 personas que fallecieron entre el mismo rango de tiempo, 1995-2006, con un discreto incremento menor de 2 puntos porcentuales (%) hasta 2004 y que para los años de 2005 y 2006 se incrementó un poco más de 2,2 para esos años.

En el aspecto de la alfabetización, la tasa ha registrado un modesto incremento, según se ve, de 0.4 puntos entre 1995 y 2000 y, por su parte, entre 2000 y 2005 sólo registró 0.5 puntos porcentuales (%) totales de incremento. En total aumentó sólo 0.9 puntos entre 1995 y 2005. Cabe mencionar que las mujeres aumentaron ligeramente en 12 puntos la tasa de alfabetización, mientras que los hombres incrementaron sólo la mitad, 0.6 puntos.

En cuanto a la vivienda y sus características se registró que había para 1995 un total de 2,443,410 viviendas; en el año 2000, 2,892,815 y para 2005, 3,243, 566 en total. Asimismo, aumentó el número de aquellas viviendas que poseían energía eléctrica, servicio de agua en red pública, drenaje, etc. El número de viviendas que contaron con los servicios básicos mencionados incrementaron en 1554.

En cuanto a las características de las principales unidades económicas, específicamente las actividades comerciales, en 1998 el total de unidades económicas fue de 182,502 mientras que para 2003 se incrementaron hasta llegar a 210,987. Estamos hablando de una diferencia de 28,485 personas empleadas en un lapso de 5 años; un aumento considerable si se toma en cuenta la demanda de la “nueva población” con necesidad de conseguir un empleo y trabajar. En la entidad es mayor la cantidad de población empleada dependiente de un salario con un patrón que demanda el rendimiento de sus empleados y un horario fijo.

Caso contrario, la población “no dependiente” es mínima. Con esto, ha disminuido en la misma fecha el número de empleos en transportes. En 1998 había 3,730 personas; para el año de 2003 la existencia de gente empleada en total correspondía a 2079. Por su parte, ha crecido el total de personas

dependientes de una razón social. Los datos nos mencionan que en 1998 había 31,258 y para 2003 el total fue de 40,723. En cuanto a la infraestructura y las actividades comerciales, ha sido intermitente su crecimiento e incluso en determinados años ha sido nulo e incluso ha descendido. Estas variaciones se observan en el incremento de los tianguis municipales representados numéricamente por 935 para 1995; 762 para el año 2000 y 1192 para 2003. Por su parte, en el caso de los mercados públicos para 1995 existían 463; para 2000 aumentaron a 994 y para 2006 descendieron a 645.

El PIB del Estado de México representó 10.4% del PIB nacional, y tuvo un incremento de 4.5%, cifra similar a la registrada en el país. Sin embargo, el promedio de crecimiento del PIB estatal en los últimos 3 años (1.9%) ha sido ligeramente inferior al registrado en el país (2.2%). En este aspecto, mucho tuvo que ver la ubicación geográfica del Estado de México la cual forma parte de la Región Centro del País, donde se concentra una proporción importante de población, actividades productivas, servicios financieros y flujos de información.

De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, el Consejo Nacional de Población, el Gobierno del Estado de México, el II Censo de Población y Vivienda y la Secretaría de Educación Pública, el sistema de metrópolis de la Región Centro del País, compuesto por las áreas metropolitanas del Estado de México, Distrito Federal, Puebla, Tlaxcala, Morelos e Hidalgo representa el 32.2% de la población nacional; 40% del PIB; 33% de la PEA; 37% de las empresas; 56% de la inversión extranjera; 42% de las líneas telefónicas y 52% de los movimientos bancarios nacionales, tal como muestra el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1. Indicadores sociodemográficos de la región centro del país, año 2000

Estado	Población	Viviendas	PIB	Inversión extranjera directa (millones de dólares)	PEA	Población ocupada	Matrícula educativa
Datos en números absolutos.			(miles de pesos 1993=100)				
México	14,007,495	3,243,566	146,411,418	811	6,289,749	6,026,740	4,483,360*

Hidalgo	2,345,514	558,448	20,389,824	1	737,223	728,726	835,570*
Puebla	5,383,133	1,207,470	47,708,687	138	1,683,233	1,665,521	1,760,172*
Morelos	1,612,899	403,054	19,024,888	146	558,754	550,831	497,204
Tlaxcala	1,068,207	233,881	7,469,512	44	332,833	328,585	337,842
Distrito Federal	8,720,916	2,287,189	310,882,966	5,148	3,582,781	3,643,027	2,708,841
Región Centro del País	33,138,164	7,933,608	551,887,295	6,288	13,184,573	12,943,430	10,622,989
Nacional	103,263,388	24,706,956	1,384,697,220	11,195	34,154,854	33,730,210	31,816,902
% con respecto a total nacional	32.09%	32.11%	39.86%	56.17%	38.6%	38.37%	33.39%

Fuentes: 1/ INEGI, Banco de Información Económica, 2001.

2/ CONAPO, La Situación Demográfica de México, 2005.

3/ II Censo de Población y Vivienda INEGI, 2005a

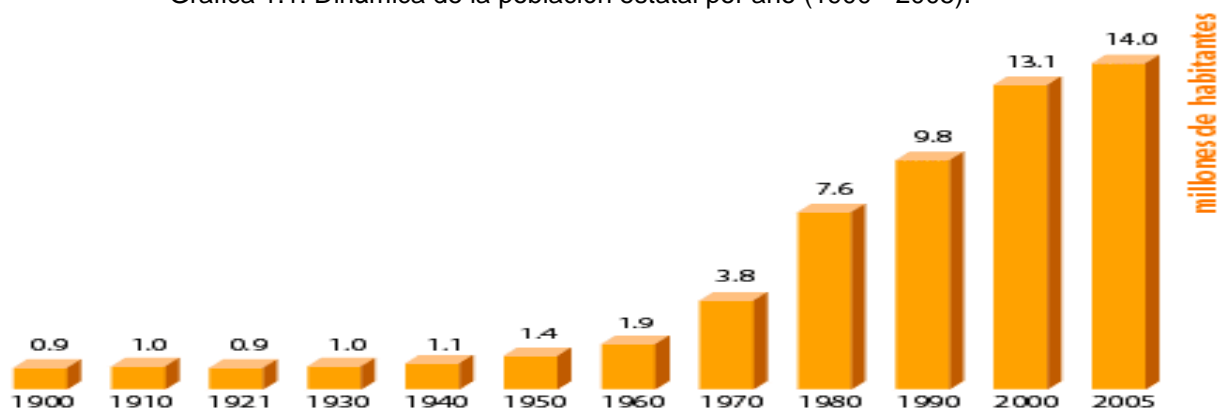
4/SEP. Estadísticas Históricas del Subsistema Educativo Nacional 2004-2005

*Cifras consolidadas 2005-2006

Los partidos políticos crearon planes de trabajo en los que incluyeron cada una de las regiones con acelerados procesos socio urbanos incrementaron los centros urbanos con áreas de influencia microrregionales, generando fuertes y encontrados intereses entre las diferentes entidades federativas. Por ejemplo, se creó uno de tipo regional “bicentenario”, de características megalopolitanas en el año 2010, que tiene influencia no solamente sobre las regiones del Golfo y del Bajío, como se señaló anteriormente, sino también sobre todo el ámbito nacional, en un contexto de globalización y competencia productiva de escala mundial.

Esta dinámica de constitución de centros urbanos afectó, en consecuencia, el proceso de crecimiento poblacional del Estado de México desde 1900 hasta 2000. El II Censo de Población y Vivienda (2005a), de igual manera, muestra un crecimiento constante y acelerado de la población del Estado de México hasta 2005. Veamos la siguiente gráfica 1.1.

Grafica 1.1. Dinámica de la población estatal por año (1900 - 2005).

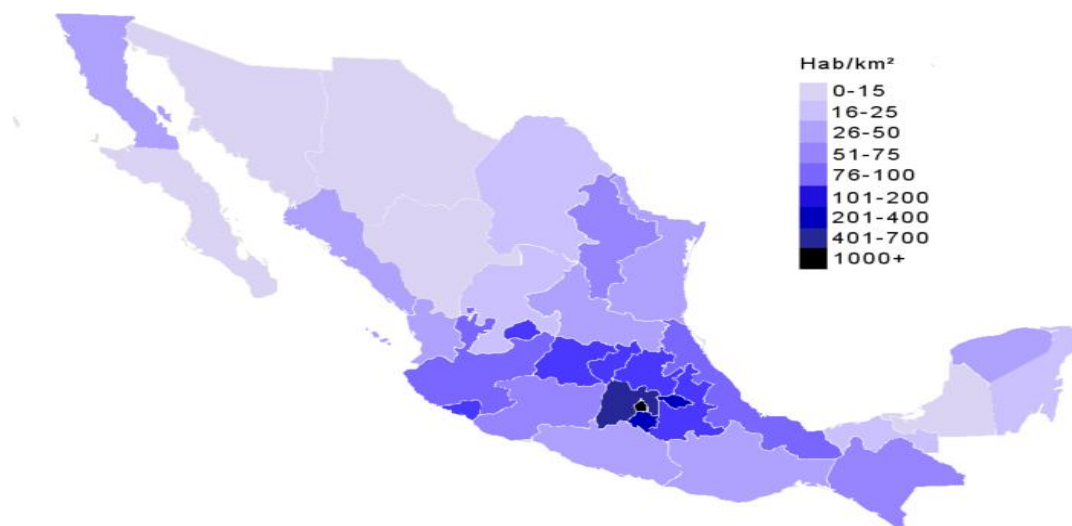


Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000b.

Uno de las principales políticas creadas fue con respecto al crecimiento poblacional. Por ejemplo, el proceso de migración urbana por parte de otros estados hacia el Estado de México originó que el número de población aumentara a partir de 1970. Un indicador palpable de los efectos de este incremento es la densidad de población que llegó a 670 hab/km²(II Conteo de Población y Vivienda, 2005a).

Habría que añadir que, comparado con otros estados de la República Mexicana, el incremento de la población del Estado de México es el más pronunciado: por ejemplo, Veracruz cuyo número de población es 106 hab/km², Jalisco tiene una densidad de 94hab/km²y Michoacán de 74hab/km², como lo muestra el mapa 1.2.sobre la densidad de población en la República Mexicana (véase además II Conteo de Población y Vivienda, 2005a).

Mapa 1.2.Densidad de población en la República Mexicana, año 2005.



Fuente: Conteo de Población y Vivienda INEGI, 2005a.

Como lo señala Rosales (2005) el Estado de México se vio obligado a la construcción de una política social y urbana acorde con las necesidades y diversidades de la región. En este entendido, la constitución de una política urbana se ha complejizado no sólo por el incremento poblacional sino por su inserción en el sistema de CB que demandaba la presencia de intercambios económicos e interacciones sociales que posibilitasen la evolución de algunos de sus indicadores más fundamentales como la educación, las vialidades, la infraestructura eléctrica, entre otros aspectos.

En este sentido, el impacto urbano devenido por la participación de los partidos políticos en la presidencia de los ayuntamientos ha posibilitado la definición del Estado de México como una Ciudad Bicentenario. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional en Cuautitlán Izcalli ha trabajado por su inserción en semejante categoría.

En tres trienios consecutivos desde 1996 se ha pospuesto desarrollar la obra urbana con el fin de complejizar la estructura carretera, pavimentación de calles, remodelación de jardines y una mejor calidad en la dotación de encarpetado y concreto asfáltico. Equiparablemente, en Tecámac y Ecatepec los esfuerzos se centraron en el mejoramiento de los servicios públicos, especialmente en la dotación de drenaje, agua y luz.

Diagnosticar y buscar soluciones acordes con las necesidades de cada entidad, requiere de buena voluntad y de una conciencia cabal de estas, además de trabajar conjuntamente para consolidar el florecimiento de las regiones. Los partidos políticos que logran tener continuidad en las alcaldías, adoptan la oportunidad de desarrollar su plan de trabajo en materia urbana con el fin de evolucionar las condiciones de vida de la población y cumplir con todas las especificidades para ser admitidos como ciudades bicentenarias.

Las CB poseen una extensión territorial similar que impacta la imagen y la organización de las urbes. Se caracteriza, según mi interpretación, por una *cuestión urbana*, es decir, por la demanda considerable de viviendas debido a una mayor cantidad de población que llega y requiere empleo, vivienda y seguridad social. De ahí que haya sido imitada la consigna emanada de las CM del mundo sobre la urgencia por construir unidades habitacionales en masa, fraccionamientos y condominios los cuales apenas reúnen los requisitos

mínimos para asegurar los estándares de calidad para considerarse habitables, contrariamente a la demanda voraz de vivienda y espacios diversos para vivir dignamente (Castells, 1997).

Los partidos políticos inciden en la inclusión de las entidades a la categoría de CB a través de la planeación urbana y los proyectos para mejorar los servicios públicos existentes en una entidad. Sin embargo, es evidente que a pesar de la repetición de un partido político en la alcaldía, la obra urbana no florece ni evoluciona, sino que se estanca y no se consigue dar continuidad a los planes de las administraciones anteriores, y, en cambio, se establecen nuevas metas sin haber terminado las primeras, se deja inconclusa la obra y se abunda en proyectos que a la larga sólo llenan los informes con trabajos inconclusos.

La diferencia es que las CM occidentales son ciudades diseñadas para ampliarse, renovar su estructura de servicios públicos y la calidad de estos. Concebidas como ciudades europeas de gran envergadura, albergan una inmensa estela de población que llega de otros puntos circunvecinos del orbe, por ejemplo, de Marruecos a España y, de Centroamérica y México a Estados Unidos.

Por la continua necesidad de abrir sus fronteras para el ingreso de extensos contingentes de población, son reconfiguradas con el fin de asegurar la dotación de servicios de buena calidad y un abastecimiento confiable, cosa que no necesariamente se cumple en varios estados de la república mexicana, incluyendo el Estado de México en donde municipios como San Pedro Limón, Temascaltepec y Temascalcingo, el abastecimiento y satisfacción de las necesidades básicas como el agua, luz eléctrica y drenaje no ha llegado a ser una realidad.

Una vez delineado lo anterior, se cuestiona que el Estado de México se inserte en la línea de CM, sobre todo por la dificultad en la dotación y calidad de los servicios públicos e infraestructura eléctrica y carretera muy avanzados, aunque, si bien es cierto, rebasó con mucho a los modelos latinoamericanos como Sao Paulo y la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Reflexionando de la mano con Castells (1991), la imposibilidad de compararlas con otros países, radica en la cantidad estratosférica de población

inmigrante y la creciente densidad de población por kilómetro cuadrado constituidas en corredores urbanos completos.

En el caso de la Unión Americana dichos corredores se hayan netamente conformados en varias entidades, constituidos, a su vez, por varios distritos, además de concentrar a comunidades locales y ciudades muy pobladas halladas en occidente.

En primer lugar, los tres corredores que más llamaron la atención de los Estados Unidos. Los más representativos son:

Boswash: se extiende desde Boston hasta Washington a lo largo de un eje paralelo a la costa atlántica de alrededor de 650 km de longitud. Incluye varias áreas metropolitanas como Boston, Nueva York, Filadelfia, Baltimore y Washington. Reúne una población aproximada de 50 millones de personas y es un área de gran dinamismo económico, político y cultural.

Chippitts: se desarrolla entre Chicago y Pittsburg, englobando las ciudades de Cleveland y Detroit. Alberga alrededor de 25 millones de habitantes. Es uno de los distritos industriales más importantes de los Estados Unidos.

Sansan: se localiza entre San Francisco y San Diego en la costa oeste de los Estados Unidos.

En segundo lugar, se presentan las veinticinco ciudades más pobladas del mundo hasta 1995 son:

1. Tokyo-Yokohama, Japón - 33,200,000 habitantes
2. Nueva York, Estados Unidos - 17,800,000 habitantes
3. Sao Paulo, Brasil - 17,700,000 habitantes
4. Seúl, Corea del Sur - 17,500,000 habitantes
5. Ciudad de México, México - 17,400,000 habitantes
6. Osaka-Kobe-Kyoto, Japón - 16,425,000 habitantes
7. Manila, Filipinas - 14,750,000 habitantes
8. Bombay, India - 14,350,000 habitantes
9. Jakarta, Indonesia - 14,250,000 habitantes
10. Lagos, Nigeria - 13,400,000 habitantes
11. Calcuta, India - 12,700,000 habitantes
12. Nueva Delhi, India - 12,300,000 habitantes

13. El Cairo, Egipto - 12,200,000habitantes
14. Los Ángeles, Estados Unidos - 11,789,000habitantes
15. Buenos Aires, Argentina - 11,200,000habitantes
16. Río de Janeiro, Brasil - 10,800,000habitantes
17. Moscú, Rusia - 10,500,000habitantes
18. Shanghai, China - 10,000,000habitantes
19. Karachi, Pakistan - 9,800,000habitantes
20. París, Francia - 9,645,000habitantes
21. Nagoya, Japón - 9,000,000habitantes
21. Estambul, Turquía - 9,000,000habitantes
23. Pekín, China - 8,614,000habitantes
24. Chicago, Estados Unidos - 8,308,000habitantes
25. Londres, Reino Unido - 8,278,000habitantes

Fuente: "Megalópolis: las grandes ciudades del bicentenario" (s/f).
<http://www.portalplanetasedna.com.ar/ciudades.htm>

Foto 1.1. Primera megalópolis de América Latina: Vista de la ciudad de Sao Paulo en Brasil



Fuente: "Megalópolis: las grandes ciudades del bicentenario"
(s/f)<http://www.portalplanetasedna.com.ar/ciudades.htm>.

No es adecuado comparar la estructura del Estado de México con la inmensa forma de las CM. Tampoco equipararlos con los corredores urbanos que hay en el mundo ya que no hay comparación que quepa si se consideran las especificidades y la complejidad de cada contexto: son regiones totalmente diferentes, con problemas y soluciones radicalmente distintos.

El Estado de México no cumple los requisitos para insertarse en la definición de CM. Entre muchas particularidades, las distancias continúan siendo un problema para la conexión de las localidades y para el ordenamiento territorial, los medios electrónicos no llegan a todas ellas, y la infraestructura carretera, el uso del suelo y de los transportes son ineficientes, sin mencionar el manejo de los recursos municipales (Graizbord, 2002). En esta línea, las posibilidades de intercambio comercial se vuelven más complicadas y quedan obsoletas frente al ritmo de crecimiento voraz de las regiones de la entidad, y con esto, la circulación financiera no se expande al 100% en todo el estado, sino que sólo el 50% de las regiones aprovechan la recaudación de impuestos y los ingresos de parte de empresas nacionales e internacionales.

En esta línea, los partidos políticos han desatendido algunas cuestiones. Por ejemplo, la infraestructura de servicios públicos es inadecuada para todas las localidades. La dotación de servicios básicos como agua, luz eléctrica, drenaje, etc. no llega a las zonas más alejadas de las cabeceras municipales, lo cual hace muy complicado la subsistencia de la población, sobretodo en áreas rurales.

Finalmente, aún falta adecuar muchas ramas municipales a las exigencias internacionales y observar analíticamente los modelos de otras grandes ciudades para rescatar los procesos de adaptación y no imitarlos mismos paradigmas, con el fin de que el Estado de México se ubique en un punto en el cual obtener las referencias pertinentes para la adecuación y su incursión en la categoría internacional denominada Ciudades Megalópolis. En este marco demográfico mundial, ahora cabe preguntarnos por las condiciones y las características en la ZMVM, veamos.

Características de las zonas metropolitanas en México

De acuerdo con los datos recolectados por el Consejo Nacional de Población (2005), el II Conteo de Población y Vivienda (2005a) y el XII Censo General de Población y Vivienda (2000b), el siguiente cuadro 1.2. nos revela el crecimiento de la población en la región centro del país y su proyección al año 2020.

Cuadro 1.2. Población del sistema metropolitano de la región centro del país con proyección, 1970-2020

Zonas Metropolitanas de la Región Centro del País	Población en números absolutos.					
	1995 Habitantes	2000 Habitantes	2005 habitantes	2010 habitantes	2015 habitantes	2020 Habitantes
ZMVM	16,919,870	17,809,471	<u>19,231,829</u>	20,416,025	21,174,518	22,024,051
Toluca	1,159,453	1,344,062	<u>1,610,786</u>	1,587,454	1,696,856	1,795,245
Puebla-Tlaxcala	1,850,257	2,067,409	<u>2,109,049</u>	2,415,965	2,535,487	2,638,063
Pachuca	252,067	292,032	<u>438,692</u>	356,928	371,321	383,634
Cuernavaca	668,708	755,755	<u>787,556</u>	928,999	996,528	1,059,535
Total	20,850,355	22,268,729	<u>24,177,912</u>	25,705,371	26,774,710	27,900,528

Fuente: Consejo Nacional de Población (2010): Proyecciones de Población e Indicadores básicos por Estado. También se puede encontrar en el Conteo General de Población y Vivienda 2000a y II Conteo de Población y Vivienda 2005a.

Como vemos, la edificación de políticas que contengan el crecimiento desmedido de las regiones ha sido una necesidad urgente. En un rango de veinte años el crecimiento de la población ha sido continuo. Sobre todo en Toluca, Puebla y Tlaxcala donde el porcentaje ha rebasado los quinientos mil habitantes, mientras que en Pachuca y Cuernavaca ha sido más discreto con menos de quinientos mil en su incremento.

De acuerdo con las proyecciones de población e indicadores básicos por estado, del INEGI (Op. cit.), y la referencia de Martínez Hernández (2008), el crecimiento poblacional en las ciudades y regiones metropolitanas ha sido acelerada. En 1900 uno de cada 10 habitantes residía en centros urbanos (aquellas localidades de 15 mil y más habitantes) mientras que actualmente seis de cada 10 habitantes son del hábitat urbano. Lo anterior se explica principalmente debido a una fuerte migración rural-urbana que aunada al descenso de la mortalidad y al mantenimiento de los altos índices de

fecundidad, imprimió al crecimiento urbano una aceleración desde 1940 a 1970, fecha en que la población urbana representó un 44.9% del total del país.

La clasificación urbana para el caso del Estado de México se tomó de Unikel (1976) quien recurrió a los criterios para analizar el desarrollo urbano en México para referirse a las localidades urbanas y no urbanas. El autor definió el desarrollo urbano metodológicamente como el incremento de población con las exigencias de servicios públicos y subsistencia que esto conlleva, bajo las consideraciones de las localidades en las zonas metropolitanas con las siguientes características: localidades urbanas son aquellas que cuentan entre 15 mil y más habitantes, mientras que las localidades no urbanas son aquellas de hasta 14 mil 999 habitantes. Asimismo, al interior de las localidades no urbanas distingue las localidades mixtas que son aquellas entre 5 mil a 14 mil 999 habitantes y, por último, están las localidades rurales que son aquellas de hasta 4 mil 999 habitantes.

Bajo esta perspectiva, para las zonas metropolitanas la década de los ochenta marca en todo México un periodo de cambios en las modalidades de crecimiento del sistema urbano nacional (Negrete y Salazar, 2009). Bajo los efectos combinados de una desaceleración de la economía nacional, el inicio de la apertura económica del país, el apoyo a la industria maquiladora de exportación y de una política explícita de desarrollo en las regiones metropolitanas, las tendencias concentradoras comenzaron a menguar e incluso a revertirse (INEGI, 1996b).

De acuerdo con la información obtenida del Consejo Nacional de Población (2005) y Unikel (1976) es notable la intensidad del proceso evolutivo en algunos indicadores urbanos entre 1980 y 1990, periodo en el cual la población urbana alcanzó el 57.4% de la población nacional y las localidades urbanas aumentaron en un 38.7%. Se ha constatado que la importancia de la participación de la población en las localidades de 100 mil y más habitantes dentro del conjunto en el ámbito urbano data, por lo menos, de 1940.

En ese año la población en localidades de 100 mil y más habitantes representaba el 59.6% de la población urbana del país, porcentaje que se mantuvo en aumento hasta 1980, alcanzando el 79.0%. Para 1990 se advierte un descenso de esta participación al 77.3%, lo cual lleva a enfocar la atención

en las tendencias de poblamiento en localidades urbanas de rangos inferiores, como en el caso de las localidades correspondientes de 50,000 hasta 99,999 habitantes que aumentaron durante la década de 1980 a 1990 en un 66.7% (Secretaría de Desarrollo Urbano, 1996).

Ahora bien, mientras que el número de las localidades de 100 mil y más habitantes tuvo incrementos del 118.8% y 102.9% respectivamente en las décadas de 1960 a 1970 y de 1970 a 1980, y durante el periodo 1980 a 1990 presentó apenas un incremento del 38.0%.

En el mismo sentido, si bien las localidades no urbanas han mostrado incrementos sistemáticos en números absolutos desde 1960, su ritmo de crecimiento es significativamente menor al que presentan las localidades urbanas. Cabe resaltar de manera particular, que el porcentaje de la población en localidades de hasta 2 mil 499 habitantes ha mantenido una tendencia decreciente en su participación en el total nacional de manera recurrente.

Según la Estructura Nacional Urbana, ya pesar de que el crecimiento de la población en localidades de 100 mil y más habitantes y el decremento de aquellas localidades de hasta 2 mil 499 habitantes como porcentajes de la población nacional son tendencias consistentes, las principales transformaciones en el patrón de asentamiento según grupos por tamaño de la población, acontecen en los grupos intermedios; es decir, aquellas localidades de dos mil 500 habitantes hasta aquellas de 99 mil 999 habitantes, habrán de continuar con la dinámica de crecimiento poblacional en el futuro.

Más de un cuarto de la población nacional se localiza en las grandes urbes de la república, principalmente en cuatro zonas metropolitanas. Estas son: Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla. La población del DF representó más de cinco veces la de Guadalajara, casi seis veces la de Monterrey y un poco más de diez veces la de Puebla. De hecho, la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) representa el doble de las otras tres zonas (Ibíd.).

Es importante destacar que, a pesar de la persistencia de la fuerte concentración en las cuatro grandes zonas metropolitanas, hay una tendencia hacia una distribución más homogénea de la población en el territorio, ya que de concentrarse un 55.5% de la población urbana del país en 1980, para 1990

concentraban el 47.4%. Las regiones se conforman de la siguiente manera: noroeste con Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; norte, Chihuahua, Coahuila y Durango; noroeste, Nuevo León y Tamaulipas; centro norte, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luís Potosí y Zacatecas; Golfo, Tabasco y Veracruz; occidente, Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit; centro, Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos y Puebla (Alanís Boyso, 2000).

Otro elemento se refiere a los procesos de inmigración los cuales han aumentado en las últimas décadas. De acuerdo con algunas aproximaciones estadísticas en 1960 alrededor de 5.5 millones de personas vivían en una entidad distinta a la de su nacimiento; en 1970, fueron 7.5 millones, y en 1990 llegó a 15.4 millones por lo que casi una quinta parte de la población del país ha realizado por lo menos un cambio de residencia entre dos estados (Secretaría de Desarrollo Urbano, 1996).

Asimismo, atendiendo a los coeficientes de migración por tamaño de localidad, puede apreciarse que, a diferencia del periodo de 1940 a 1970, en el cual los mayores valores correspondieron principalmente a localidades de más de 100 mil habitantes, para el periodo de 1970 a 1990, los mayores valores se ubicaron en las localidades de 15 mil a 49 mil 999 habitantes (1970 a 1980) y en los grupos de 20 mil a 99 mil 999 habitantes (1980 a 1990). Es decir, ha correspondido fundamentalmente a las localidades urbanas secundarias absorber la migración (Ibíd.).

En el mismo sentido, la migración interregional muestra como característica distintiva la salida de población de la región centro. Más del 30% de las personas que cambiaron interregionalmente de residencia entre 1985 y 1990 provienen de esa zona.

La región centro es el principal destino de los migrantes interregionales, alcanzando como tal el 21% del total. No obstante, por cada 10 migrantes que recibe, pierde 14 personas que emigran de ella. La región noroeste, como principal destino de la migración después de la región centro, cuenta con la mayor ganancia de migrantes: por cada persona que pierde, gana cerca de tres. No obstante, cabe señalar que su participación en el volumen total de migración continua siendo menor como destino en relación con la migración

que recibe la región centro, alcanzando apenas dos tercios del valor de esta última (Ibíd.).

El análisis de la razón de inmigrantes por cada inmigrante interregional indica que las regiones con ganancia de migración son la península de Yucatán, que recibe 3.19 inmigrantes por cada migrante; la noroeste, con 2.95 inmigrantes por cada emigrante; la noreste, con 1.69 inmigrantes por cada emigrante; la norte, con 1.2 inmigrantes por cada emigrante, y la occidente, con 1.12 inmigrantes por cada emigrante (Salas Luévano, 2009).

En este tenor, las regiones con pérdida, en el sentido que los inmigrantes no compensan a los emigrantes, son: el golfo, que recupera 0.73 inmigrantes por cada emigrante; centro, que alcanza 0.7 inmigrantes por cada emigrante, y la Pacífico sur, donde solamente se cuenta con la recuperación de 0.49 inmigrantes por cada emigrante.

Por otro lado, las tendencias del comportamiento de la migración interna permiten suponer que dicho patrón se mantendrá en el corto plazo, presentando una mayor diversificación de los lugares de origen y destino; ambos predominantemente urbanos, lo cual repercutirá en una relativa disminución de la concentración de la población en las grandes zonas metropolitanas. Los cambios en el crecimiento y la distribución de la población derivados básicamente de la disminución en la tasa global de fecundidad y las modificaciones en la dirección de las corrientes migratorias internas continuarán y seguirán estimulando, primordialmente, el crecimiento demográfico de las llamadas “Ciudades Medias.” (Secretaría de Desarrollo Urbano, 1996).

Es innegable que un elemento inductor fundamental de las migraciones es la búsqueda de un incremento del ingreso económico familiar y personal, y justamente son las ciudades con intensa actividad económica y con oferta de empleos y servicios que resulta de mayor atractivo para los habitantes de zonas menos favorecidas. Al parecer existe una clara tendencia de las actividades del sector urbano e industrial por constituir complejos industriales con el fin de mantener su importancia en la formación del producto interno bruto (PIB) nacional, así como mantenerse entre las principales actividades empleadoras (Castells, 2001).

Es la Zona Metropolitana del Valle de México donde se concentra la mayor oferta educativa y de servicios de salud, además de tener el centro financiero y de servicios más avanzados de todo el país, convirtiendo a esta zona como la megalópolis de la república mexicana. El plano de esta importante zona metropolitana del país, donde se puede localizar a los municipios de Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Tecámac, se muestra a continuación, en el siguiente mapa 1.3.

Mapa 1.3. Zona Metropolitana del Valle de México, localización de Tecámac, Cuautitlán Izcalli y Ecatepec, 2006-2007



Fuente: Ciudadanos en Red (2006). Mapa de la Zona Metropolitana del Valle de México. <http://ciudadanosenred.com.mx/mapas>

Características sociodemográficas del Estado de México

El Estado de México es un poderoso foco de atracción de población proveniente de otras entidades del país, incluyendo la ZMVM, principalmente del Distrito Federal y lugares circunvecinos. Para el año 2050 se estima que se estabilizará el crecimiento de la población del país debido al cambio en la estructura de la pirámide de edades. Retomando a Martínez Cabañas (1995), conviene aprovechar el dinamismo de los contextos para orientar el poblamiento hacia los lugares más favorables de desarrollo urbano.

En 2012 el Estado de México enfrenta una realidad económica, sociopolítica y cultural en constante y vertiginosa transformación que nos obliga a reflexionar no sólo en las pautas que ha seguido en todas las dimensiones del desarrollo, incluyendo la política urbana, sino en sus implicaciones actuales y futuras, sectoriales y temporales; su expresión a distintas escalas territoriales.

De acuerdo con el Gobierno del Estado de México (2005b) en la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, la economía del estado es la segunda más importante del país, después del Distrito Federal, incluyendo algunos municipios y delegaciones de la ZMVM, tanto en términos de manufacturas producidas como de servicios. El Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad, estimado para 2004, ascendió a 758.8 miles de millones de pesos corrientes. El PIB del Estado de México representa el 10.4% del PIB nacional y en 2010 tuvo un incremento de 4.5% cifra similar a la registrada en el país. Sin embargo, el promedio de crecimiento del PIB estatal en los últimos 3 años (1.9%) ha sido ligeramente inferior al nacional (2.2%).

En esto se interpreta que el Estado de México, a mediados del año 2000, ha decrecido su participación en el PIB nacional, no obstante que se ha incrementado considerablemente en 2005. En términos de cifras, el papel de esta entidad en la dinámica macroeconómica no se ha hecho tan notorio como a mediados de la década del 2000. Incluso ha habido una disminución con respecto a otros campos como el industrial y comercial en los que perdió aproximadamente cuatro puntos porcentuales de 1993 a 2004, mientras que las actividades comerciales, restaurantes y hoteles apenas aportaron \$63 de cada cien del referente estatal.

En 2005 se dio un incremento considerable del PIB en el Estado de México, que hace suponer un mayor ingreso monetario para el eje del gasto social y público. Con ello, la obra urbana se potenciaría en ámbitos importantes como vías férreas y corredores comerciales. Sin embargo, hasta 2010 el porcentaje disminuyó considerablemente con lo cual también se redujo la posibilidad de trabajar en materia de política urbana (Gobierno del Estado de México, 2005a).

En lo que se refiere a la tasa de crecimiento promedio anual del estado para el periodo 1993-2004, se observó un comportamiento apenas del 2.8%. Es significativo mencionar que durante este periodo, exclusivamente en 1995, el Estado de México obtuvo una producción de -8.9%, precisamente cuando inicia el TLCAN y se presumía que vendría el boom financiero con réditos e incuantificables ganancias económicas.

La ZMVM generó 15.8% del PIB manufacturero total del país. Las principales ramas son: industria automotriz, fibras blandas, confección de ropa, plásticos, productos metálicos, equipo eléctrico, productos químicos, estructuras metálicas y tortillerías. En conjunto integran 58% de los establecimientos y 53.7% del personal ocupado. También destaca la producción de minerales no metálicos. El estado ocupa el primer lugar nacional en producción de materiales pétreos, básicamente en arena y grava (Ibíd.).

A su vez, el sistema comercial presentó una gran diversidad de establecimientos, lo que se explica por los cambios en los patrones de consumo sufridos en los últimos 10 años, particularmente por la inserción en la economía global análogamente con las Ciudades Megalópolis. Estos cambios han significado una modificación en los modelos de distribución de la economía que han beneficiado a las grandes cadenas y establecimientos de autoservicio y departamentales, con la consecuente disminución relativa en tiendas de conveniencia y de pequeños comerciantes.

Por su parte, el comercio informal, que incluye tianguis, ambulantes fijos y semifijos, se ha convertido no sólo en un problema de calidad y sanidad de los productos que expenden, sino de una menor captación de recursos públicos. El Estado de México se encuentra en un ciclo económico decreciente debido a la dinámica económica que ha impuesto el modelo neoliberal a partir

de las reformas estructurales que se impulsaron en la economía mexicana desde la gestión del presidente Miguel de la Madrid en 1982 hasta la de Felipe Calderón en 2006.

Las cuales han transformado –desde mi interpretación- significativamente la estructura industrial en los siguientes aspectos:

- Se han diversificado los procedimientos tecnológicos de las actividades económicas del país.
- La introducción de nuevas formas de organización del trabajo: flexibilidad, “polivalencia”, cero inventarios, contratos individuales y pagos de acuerdo con el nivel de productividad –establecido por las empresas– han llevado al país a transitar desde una economía agrícola a una industrial (1934-1976), hasta una petrolera (1976-1982) basado en el modelo de sustitución por importaciones. Mientras que en el modelo neoliberal se intenta pasar de una economía petrolera a una maquiladora (1982-2000)y, posteriormente, de una economía maquiladora a otra de franquicias de sociedades anónimas donde, por lo general, se venden los productos que se importan de Estados Unidos.

Es en este marco contextual, la conformación de la estructura del espacio urbano en el Estado de México y la búsqueda de una adecuada socialización de los servicios públicos en los municipios ha sido el telón del proyecto político, geoestratégico y económico denominado ciudades bicentenario (“Ciudades megalópolis” en el mundo)cuyo propósito es incorporarse a los cambios que el entorno internacional promueve: generar una estrategia local de descentralización y privatización de la industria con el fin de fomentar el desarrollo regional estatal considerando la inyección de recursos económicos como ejes fundamentales para alcanzarlo (Pirez, 2005).

Municipios del Estado de México en la ZMVM

Desde la década de los ochenta, las zonas metropolitanas enfrentaron la fragmentación y división de las instancias estatales y municipales de planeación y gestión para atender problemas comunes. En el caso de Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Tecámac la situación de la gestión de servicios públicos representó serios contratiempos, pues la política pública no logró paliar algunos déficits en la situación urbana que se vivió desde finales de la década de los ochenta.

Es interesante estudiar el caso de estos tres municipios ya que presentaron problemáticas similares con enfoques de solución diferentes (Partido Revolucionario Institucional, s/f; Gobierno del Estado de México, 2003b). Situar la labor realizada en las áreas demográfica y socioeconómica, y observar el partido político al cual se adscribían los alcaldes en los distintos periodos de gobierno, permite comprender la manera en que trabajaban para solucionar los distintos contratiempos existentes y lo que se logró hacer concretamente.

Desde 1996, fecha en que el Partido Revolucionario Institucional perdió por primera vez la elección para alcalde en los municipios de Cuautitlán Izcalli y Tecámac a manos del Partido Acción Nacional, y en el año 2000 ocurrió lo mismo en Ecatepec, PRI los problemas y acciones más frecuentes para ambos partidos han sido: la explotación de fuentes escasas de agua potable e importación de agua de cuencas externas hechas por múltiples organismos locales quienes cobran altos costos devenidos del presupuesto para obra social, además, de la evacuación de aguas negras con amplio impacto regional y ambiental, que requiere sistemas interconectados; recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y peligrosos, así como la localización, manejo y gestión de rellenos sanitarios, o de otros medios alternativos; prevención y control de la contaminación ambiental, así como el diseño, inversión, mantenimiento, regulación y gestión de vialidades continuas, metropolitanas y locales (Ecatepec: Municipio Trabajando, 2003-2006).

Otros asuntos sustanciales de la agenda pública son: la estructuración normativa e institucional del transporte entre unidades político-administrativas

distintas; atención a la educación, salud y recreación de una población con movilidad itinerante entre los municipios metropolitanos para encontrar empleo, desarrollar actividades informales y obtener servicios; la creación de zonas habitacionales con impacto sobre la metrópoli en su conjunto, y, finalmente, impactos en el mercado inmobiliario de las entidades ocasionados por inversiones de capital extranjero y la movilidad de población lo cual afecta a la conformación del territorio y la alteración de la normatividad distinta entre entidades contiguas para trámites administrativos (Sobrino, 2003).

Es de destacar que otro asunto importante es la ausencia de políticas fiscales que generen una recaudación financiera adecuada debido a la estrechez de las finanzas públicas y la ineficacia en la inversión urbana municipal. Esto posibilitó que los gobiernos de Tecámac, Ecatepec e Iztacaltec carecieran de los instrumentos adecuados y las condiciones necesarias para desarrollar diagnósticos pertinentes, una planeación urbana y dotación de servicios acordes con los requerimientos para incrementar la calidad de vida en estos municipios.

Acorde con los datos del Censo General de Población y Vivienda: perfil sociodemográfico (2000a) y del II Censo General de Población y Vivienda (2005a), es de resaltar que en los municipios del Estado de México, incluyendo los tres mencionados, la prioridad se le otorgó a la búsqueda, recuperación y fortalecimiento en el rubro de los ingresos propios, por ejemplo, la captación del impuesto predial presentó una situación similar a la del Distrito Federal como proporción del PIB de la entidad, representó en números absolutos el 0.46% (el promedio nacional fue de 0.22%), mientras que en el caso particular de los municipios metropolitanos como Ecatepec y Cuautitlán Iztacaltec alcanzó 0.25% del PIB estatal (2003).

La meta fue fijar la recaudación por concepto de predial equiparable al de ciudades en desarrollo las cuales han requerido la actualización de valores y criterios catastrales, la renovación permanente del padrón fiscal y la actualización de las características de sus inmuebles, para lo cual es necesaria la transparencia en la información y un combate a fondo de la evasión fiscal.

Una de las estrategias para atacar los problemas fiscales fue el crecimiento económico sostenido, sobre todo en Ecatepec donde se generó

una política económica de elevación de la competitividad laboral y la ampliación de la oferta de empleos bien remunerados. Significó también una política social orientada a garantizar los derechos universales básicos a saber: educación, salud, vivienda y el mejoramiento de la seguridad social.

Lo anterior implica que la política de inversión debe orientarse no sólo a las infraestructuras que exige el papel global de la metrópoli, es decir, vialidades, aeropuertos, transportes, corredores financieros, turísticos y de servicios, sino desplazarse de igual forma hacia la inversión y el gasto en otros campos de alta prioridad estratégica: agua, drenaje, zonas verdes, recolección y disposición de residuos sólidos, y transporte público.

Estas medidas se aplicaron a toda la entidad mexiquense. A continuación, se presenta el cuadro 1.3 con la totalidad de las entidades en el Estado de México.

Cuadro 1.3 Municipios de la ZMVM, 2006

Clave	Municipio	Clave	Municipio	Clave	Municipio
15002*	Acolman	15035*	Huehuetoca	15083*	Temamatla
15009*	Amecameca	15036*	Hueypoxtla	15084*	Temascalapa
15010*	Apaxco	15037	Huixquilucan	15089*	Tenango del Aire
15011*	Atenco	15038*	Isidro Fabela	15091*	Teoloyucán
15013	Atizapán de Zaragoza	15039	Ixtapaluca	15092*	Teotihuacán
15015*	Atlautla	15044*	Jaltenco	15093*	Tepetlaoxtoc
15016*	Axapusco	15046*	Jilotzingo	15094*	Tepetlixpa
15017*	Ayapango	15050*	Juchitepec	15095*	Tepotzotlán
15020	Coacalco de Berriozábal	15070	La Paz	15096*	Tequixquiac
15022*	Cocotitlán	15053*	Melchor Ocampo	15099*	Texcoco
15023*	Coyotepec	15057	Naucalpan de Juárez	15100*	Tezoyuca
15024	Cuautitlán	15059*	Nextlalpan	15103*	Tlalmanalco
15121	Cuautitlán Izcalli	15058	Nezahualcóyotl	15104	Tlalnepantla de Baz
15025	Chalco	15060	Nicolás Romero	15125*	Tonanitla
15028*	Chiautla	15061*	Nopaltepec	15108*	Tultepec

15029	Chicoloapan	15065*	Otumba	15109	Tultitlán
15030*	Chiconcuac	15068*	Ozumba	15122	Valle de Chalco Solidaridad
15031	Chimalhuacán	15069*	Papalotla	15112*	Villa del Carbón
15033	Ecatepec de Morelos	15075*	San Martín de las Pirámides	15120*	
15034*	Ecatzingo	15081	Tecámac		Zumpango

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente (2006). *Aspectos generales de la Ciudad de México: Inventario de emisiones de la ZMVM.*

.http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/archivos/inv_emi_cont_criterio/06agral0623oct08.pdf.

*Municipios agregados a la ZMVM

Siguiendo las ideas de Bassols (2002), convendría investigar si los gobiernos estatales y municipales en México, antes de las frecuentes victorias panistas de 1996, privilegiaron el financiamiento del gasto operativo y el reparto de apoyos económicos en detrimento de la inversión fiscal en obras públicas y el fomento al pequeño comercio. Junto con esto se requirió llevar a cabo una profunda reforma legislativa municipal que incluiría ciertas reformas constitucionales a las leyes municipales y locales.

Para ello, fue necesario fortalecer los gobiernos municipales reformando integralmente su estructura administrativa, estableciendo una reforma fiscal con criterios de equidad, progresividad y ejerciendo un gasto público. Esto benefició la construcción de ámbitos destinados a la expansión de la economía financiera, el desarrollo de nuevos programas de vivienda, nuevas formas de distribución comercial sustentadas en el uso del automóvil particular, la aparición de nuevas modalidades de comercialización del ocio en las periferias, la inversión en proyectos carreteros e infraestructura vial para dinamizar los desplazamientos y, como contraparte, fortaleció la problemática en el incremento de los asentamientos precarios y de los niveles de violencia urbana.

Ubicaciones territoriales y características sociodemográficas de los municipios

Para buscar soluciones acordes con las necesidades y problemas que cada contexto presenta es necesario conocer las especificidades que las caracterizan, en especial la demografía y las características de los municipios (Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, 1997). En primer lugar, Cuautitlán Izcalli se localiza en la parte noroeste de la cuenca de México. Su cabecera municipal se ubica en las coordenadas 19° 40' 50" de la latitud norte y a los 99° 12' 25" de la longitud oeste. Tiene una extensión territorial de 109.9 km² por lo que representa el 0.5% de la superficie del estado; colinda al norte con el municipio de Tepotzotlán y Cuautitlán México; al este, con Cuautitlán, México y Tultitlán; al sur, con Tlalnepantla de Baz y Atizapán de Zaragoza, y al oeste con Villa Nicolás Romero y Tepotzotlán (Ibíd.).

Uno de los elementos que constituyeron al municipio como parte de una CB fue que durante la década de los noventa el municipio presentaba una comunicación fluida con otros municipios a través de arterias regionales como son: autopista México-Querétaro, México-Cuautitlán-Teoloyucan, Lechería-Chamapa-Toluca, Prolongación Av. Teotihuacán-Lago de Guadalupe- Atizapán de Zaragoza, carretera Lechería-Tepojaco-Nicolás Romero y Calz. de Guadalupe a Cuautitlán (Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, 2006). En el siguiente mapa se presenta la ubicación de este municipio.

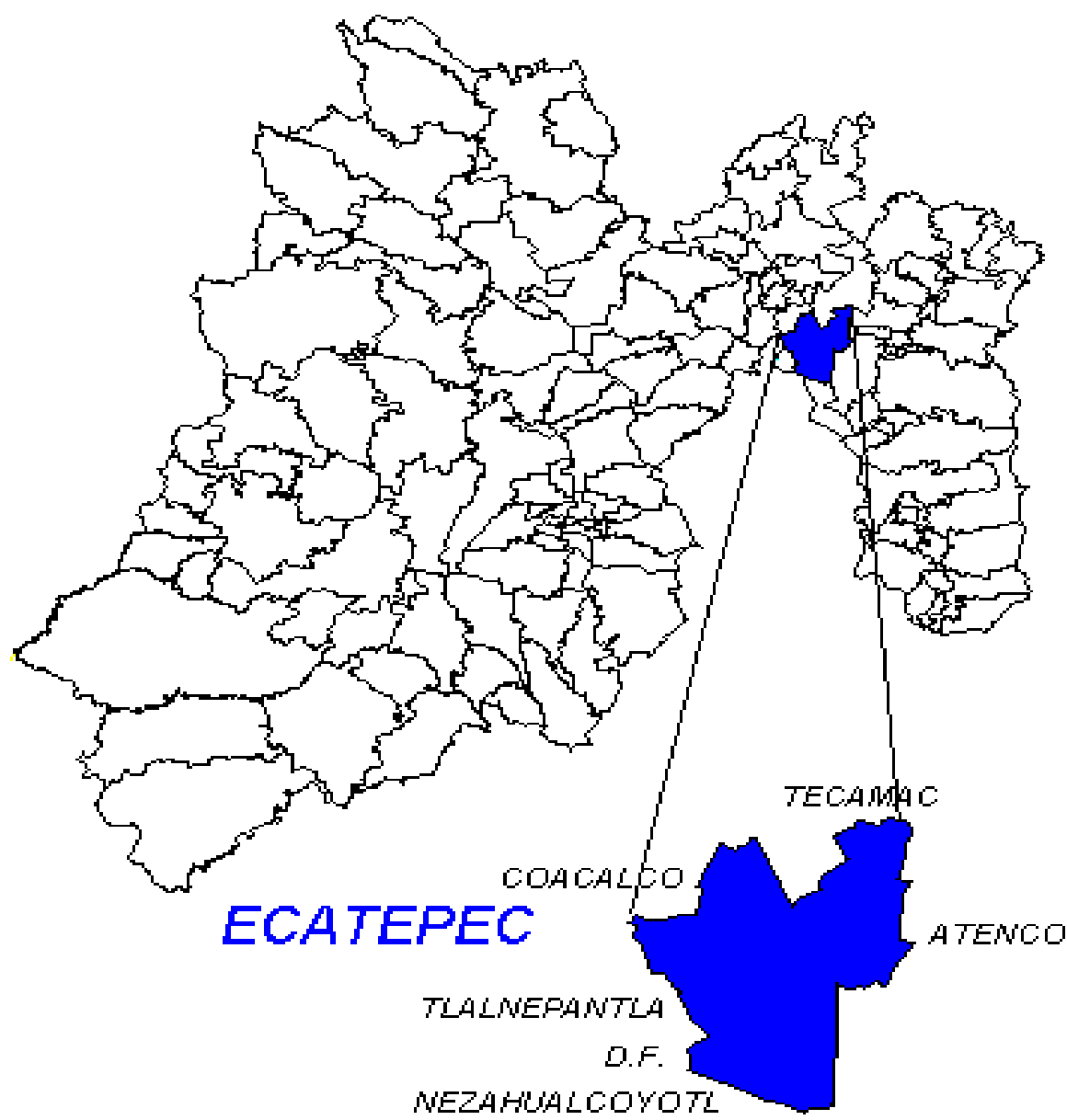
Mapa 1.4 Localización del municipio Cuautitlán Izcalli



Fuente: Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli (s/f). "Medio físico de Cuautitlán Izcalli"
<http://www.soloizcalli.com/territorio.php>

En el mapa número 1.5 se señala la posición geográfica y los límites del municipio de Ecatepec. Al norte limita con el municipio de Tecámac y Coacalco; al este con Tlalnepantla y el DF; al oeste con Atenco y al sur con Ciudad Nezahualcóyotl. Sus coordenadas de localización son latitud mínima 19°29'02" y máxima 19°39'30"; longitud mínima 98°58'30" y máxima 99°07'06", a una altura media de 2,500 metros sobre el nivel del mar en la zona urbana.

Mapa 1.5 Localización del municipio de Ecatepec



Fuente: El rincón del vago. *Ecatepec*, Estado de México.
<http://html.rincondelvago.com/ecatepec.html>

Por su parte, el municipio de Tecámac durante la década de 1970 recibió una fuerte inmigración al crearse nuevos asentamientos humanos y, por consiguiente, fundarse nuevas colonias populares. En Tecámac a mediados de los noventa había 260,000 habitantes: 44,188 nacieron en el Distrito Federal; 7,970, en Hidalgo; 6,640, en Veracruz; 4,607, en Guanajuato; 3,945, en Puebla; 3,547, en Michoacán; 2,600, en Oaxaca; 580 nacieron en otro país, y 168,916 en el Estado de México. Como se puede observar en el mapa 1.6, Tecámac

colinda, al norte, con los municipios de Zumpango y Temascalapa; al sur, con Acolmán y Ecatepec; al este, con Santa María Tonatitla y Nextlalpan, y al oeste, con Teotihuacán.

Mapa 1.6 Mapa de localización del municipio de Tecámac



Fuente: Estado de México (s/f). Tecámac.
<http://es.wikipedia.org/wiki/Tecamac>

Datos sociodemográficos de los municipios

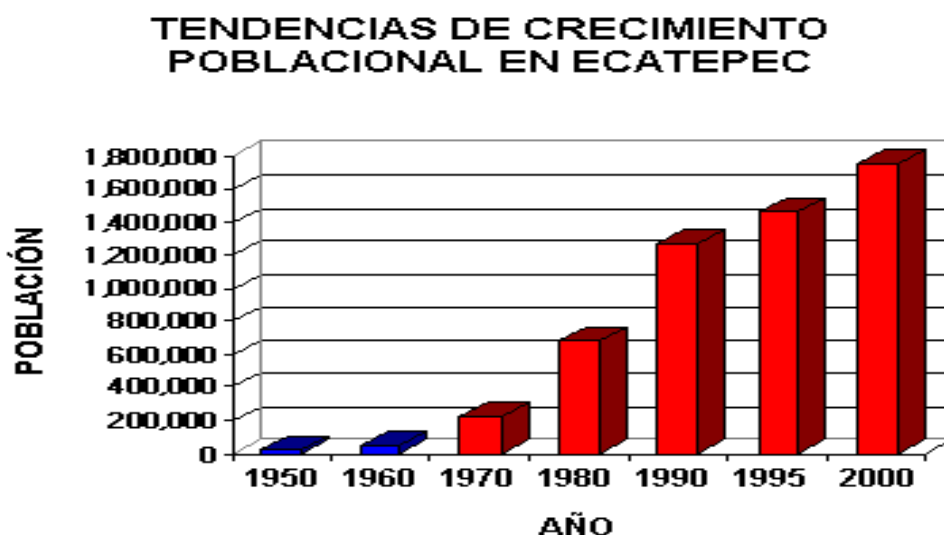
Ahora bien, los datos sociodemográficos que a continuación se presentan reflejan las condiciones en que vivían algunos municipios incluyendo los tres que se han estudiado.

En comparación con otros municipios del Estado de México, por ejemplo con Chiconcuac, el porcentaje de población de Cuautitlán Izcalli se ha incrementado tímidamente o de modo discreto. Esto de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda del INEGI (2000a), en 2000 la población total del municipio fue de 15,448 habitantes con una tasa media anual de crecimiento de 1.53% con respecto a cifras registradas en 1990 que fue de 14,179 habitantes y una tasa menor a los 1.50%. Mismo caso de Xalatlaco que

según el mismo censo de 1990 y al conteo de Población de 1995, en el municipio habitaron en 1990, 14,047 personas y en 1995, 17,601 observándose en ese periodo una tasa de crecimiento media anual de 4.1%. En el caso del municipio de Chiautla presenta una menor proporción en la tasa de incremento poblacional. En este sentido, De acuerdo al Censo de 1995 la población de esta entidad fue de 16,602 habitantes, con una tasa media de crecimiento de 2.10. Lo que ha modificado su perfil demográfico, iniciando una tendencia a su estabilización; la explicación de este comportamiento demográfico se refuerza por la corriente migratoria en el municipio; ya que para 1990, una cifra equivalente a 13.86% de su población nació fuera del Estado de México y respecto de los mayores de cinco años únicamente 4.33% no residían en el estado en 1995.

En el caso de Ecatepec, según la Gráfica 1.2, la tendencia poblacional a partir de 1950 tendió claramente a un aumento acelerado a partir de la década de los setenta.

Gráfica 1.2 Tendencias de crecimiento poblacional en Ecatepec, 1950-2000



Fuente: Atlas General del Estado de México GEM. 1993 y Censo de Población y Vivienda del Estado de México INEGI. 1996a.

Se estimó una población de 1, 752,554 habitantes para el año 2000. A su vez que se registró un retroceso para 2005 en poco menos de 1000 habitantes, cifrándose con esto para el caso de 2005 en 1, 683,271 habitantes y para 2010 un leve incremento de 1, 768,719.

Por su parte, según los Censos de Población y Vivienda (1995 y 2000), en Tecámac, 1990, habitaban 125,218 personas y en 1996 el número de habitantes se ubicó en 148,432 observándose una tasa de crecimiento media anual de 3.5% en el intervalo de 1990-1996. Mientras que para el año 2000 se añaden poco más de treinta mil personas con lo cual se ubicó en 173,813. En el 2010 las cifras muestran 222,252 habitantes en total. Veamos el cuadro 1.4.

Cuadro 1 4. Crecimiento de la población en Tecámac (1930-2010)

Década	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Habitantes	6,863	7,718	9, 104	11, 971	s.d.	84, 129	123, 218	172, 813	222,252

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEGI, 2010.

De acuerdo con los datos del INEGI, en un análisis conjunto de los tres municipios, la estructura por edad de la población es un signo de que existió una tendencia donde predominó la población con ciertos rangos de edades, especialmente personas entre 5 y 9 años.

El Censo de Población y Vivienda (2000), para el caso de los tres ayuntamientos, muestra que los promedios porcentuales oscilaron en las siguientes cifras: el 62.78% de la población no superaba los 29 años y el 28.29% era mayor a 29 años y menor de 50 años. Así, con este porcentaje se refleja que el 8.93% representa sólo una pequeña porción de población de edad avanzada, caracterizándose por una población, en su mayoría, joven.

En el mismo tenor, hasta 1990 la mayoría de la población no superaba los 29 años de edad. Los tres municipios contaban con una mayoría en el caso de la población de mujeres. Del total de la población que oscilaba alrededor de 417,647 habitantes, para el año de 1995, la cantidad de 212,067 eran mujeres mientras que 205,580 eran hombres, esto es el 50.8% y el 49.2% respectivamente (Conteo de Población y Vivienda INEGI, 2005a).

Ahora bien, para Ecatepec y Tecámac en el año 2000, existía un total de 172,410 habitantes, de los cuales 84,338 eran hombres y 88,072 mujeres, esto representó el 49% del sexo masculino y el 51% del sexo femenino. En el caso particular de Izcalli la mayoría eran varones (Conteo de Población y Vivienda INEGI, 2000a).

Los datos del Censo General de Población y Vivienda del INEGI (Op. cit.) y del II Censo de Población y Vivienda (2005a), estiman que la proyección del crecimiento de la población en Ecatepec y Tecámac sería muy grande en un periodo de cincuenta años, digamos de 2000 hasta 2050. Hipotéticamente con el proceso de conurbación se incrementaría la población de los municipios de manera acelerada, lo que obligaría a las autoridades a tomar decisiones para dotar de vías de comunicación e infraestructura carretera apta para la población, entre otros beneficios básicos.

El incremento poblacional que sufrieron los dos municipios fue uniforme. Juntos, como se presenta en el cuadro 1.5, rebasaron los 123,118 habitantes para el censo de población de 1990; posteriormente, se contempló un crecimiento a 148,432 para el censo de población de 1995, y según el censo del año 2000 realizado por el INEGI (Op. cit.) se elevó a los 172,813 habitantes, y para el censo de 2005 hasta los 270,574 habitantes.

Cuadro 1.5 Proyección del crecimiento de la población en Ecatepec y Tecámac, 1990-2005

Municipios	Incremento poblacional total en 1990	Incremento poblacional total en 1995	Incremento poblacional total en el año 2000	Incremento poblacional total en 2005
Tecámac, y Ecatepec	123,118	148,432	172,813	270,574

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEGI, 2006.

Se observa un claro incremento poblacional de los dos municipios. De acuerdo con el INEGI (2000a y 2010; véase cuadro 1.6), la población se incrementaría de manera sensible, aproximadamente en 222,252 habitantes; posteriormente para el 2015 se considera que la población tentativamente se elevará a un total de 242,248 residentes; para el 2020 la población subirá hasta 260,546 habitantes; para el 2025 se aprecia una población de 276,979 y para el año de 2030 se considera que se alzaría hasta un total de 290,950 habitantes.

Cuadro 1.6 Proyección del incremento poblacional total en Ecatepec y Tecámac, 2010-2030

Municipios	Incremento poblacional total en 2010	Incremento poblacional total en 2015	Incremento poblacional total en 2020	Incremento poblacional total en 2025	Incremento poblacional total en 2030
Tecámac y Ecatepec	222,252	242,248	260,546	276,979	290,950

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEGI, 2000a y 2010.

Según el Consejo Nacional de Población (2006) mucho tuvo que ver la oleada de construcciones de fraccionamientos y viviendas en condominio que desde entonces y hasta la fecha ha venido repuntando, y junto con ello, la necesidad de hallar un trabajo asalariado para subsistir. Los motivos fundamentales del crecimiento poblacional radican en la constante relación con el Distrito Federal en varios rubros, especialmente en la tercerización de la economía municipal con los siguientes aspectos:

- Estructuración del ordenamiento territorial de la entidad. Recibimiento de una parte sustantiva del crecimiento poblacional esperado en la entidad.
- Atracción de la inversión pública y privada para detonar el desarrollo económico y social de diferentes regiones del estado.
- La viabilidad financiera, el cuidado del medio ambiente y la elevación del nivel de vida de sus habitantes en los lugares donde se pretenden construir las ciudades bicentenario; otras localidades son: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, y, sorprendentemente, Tecámac, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Zumpango. Las tres entidades que me interesa estudiar son consideradas como ciudad bicentenario/megalópolis.

Se considera que el desarrollo urbano de los tres municipios está concomitantemente ligado a las principales obras sociales y de infraestructura que se instituyeron para impulsar el proyecto geopolítico del Estado de México. Uno de los puntos más importantes es la evolución de la estructura carretera, necesaria para ordenar territorialmente las tres entidades. En las siguientes ilustraciones se muestra gráficamente algunas condiciones de las vías carreteras en el Estado de México.

Foto 1.2 Ejemplo de infraestructura carretera en el Estado de México, año 2000



Fuente: Rojas, A. (2010). "El Estado de México vanguardia nacional en infraestructura" en *Noticias de Toluca*. [En línea]. 30 de septiembre de 2010
<http://www.noticiasdetoluca.com.mx/wordpress/index.php/2010/09/30/el-estado-de-mexico-vanguardia-nacional-en-infraestructura-eqn>.

Foto 1.3 Ejemplo de infraestructura carretera en el Estado de México, año 2000



Fuente: Rojas, A. (2010). "El Estado de México vanguardia nacional en infraestructura" en *Noticias de Toluca*. [En línea]. 30 de septiembre de 2010
<http://www.noticiasdetoluca.com.mx/wordpress/index.php/2010/09/30/el-estado-de-mexico-vanguardia-nacional-en-infraestructura-eqn>.

Su estructura político-administrativa la conforman 12 pueblos, 51 Colonias, 8 Fraccionamientos, 25 Delegaciones y 3 Subdelegaciones. Cabe destacar que el municipio de Tecámac pertenece a la micro región V "Ecatepec" que está integrada por nueve municipios a saber: Ecatepec de Morelos, Tecámac, Acolman; Exapusco, Nopaltepec; Otumba; San Martín de las Pirámides, Temascalapa y Teotihuacán.

De acuerdo con un análisis de los Censos Económicos del INEGI (1997; 1999; 2004), los tres ayuntamientos en conjunto representaban el 0.4% de la producción estatal para el año de 1999, cinco años después su participación se incrementó ligeramente a 0.5%. Su dinamismo económico fue superior a la media estatal; la tasa de crecimiento promedio anual en el periodo 1999-2004 fue del 5% aproximadamente mientras que la riqueza estatal lo hizo apenas con un ritmo de crecimiento del 1.1%.

Tomando los resultados del XV y último Censo Industrial como parte de los resultados definitivos del Censo Económico de 2006 se identificó a la minería con una tasa de participación del 2.4% de la producción total del Estado de México para el año de 1999, en tanto que servicios de salud y asistencia social, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, así como otros servicios, excepto actividades del gobierno, tuvieron una participación insignificante, debido a que no rebasan los 80 centavos de cada cien pesos que se generaron a nivel estatal. Esta tendencia se conserva para el año 2006, excepto en la minería y otros servicios, en cambio, actividades del gobierno lograron incrementar su participación a 6.3% y 1.3% respectivamente.

Entre los tres casos promediaron una tasa de industrialización del 125.2% para el periodo 1988-1993. Por su parte, la actividad minera de los municipios aumentó su participación a 5.2% en 2004, y un comportamiento similar tuvieron las actividades vinculadas al comercio, servicios inmobiliarios, alquileres, bienes muebles e intangibles, servicios profesionales, científicos y técnicos, servicios educativos, de salud y asistencia social, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos, bebidas y otros, excepto actividades del gobierno. Mientras que la industria manufacturera retrocedió al pasar de 58.4% a 42.4% en 1999 y 2004 respectivamente.

Crecimiento poblacional explosivo y movimientos migratorios como parte del desarrollo municipal

Por «crecimiento poblacional explosivo» se habrá de entender al incremento desmedido y acelerado de población en un territorio, con lo cual aumenta el número de habitantes por kilómetro cuadrado y la demanda de diversos beneficios urbanos. Los municipios Cuautitlán Izcalli y Ecatepec se erigieron como una respuesta al crecimiento desmedido y sin planificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se previó entonces y se diseñaron como un par de ciudades que albergarían hasta 1,600,000 habitantes (Estrada, s/f). La localización geográfica de ambos municipios, dan una situación inmejorable al desarrollo de las actividades productivas, sin embargo, no los dotaron de una

infraestructura carretera y de comunicaciones adecuadas lo que impidió interconectar a varias de sus localidades.

Cuautitlán Izcalli se presentó como una excelente alternativa habitacional para la población de la zona conurbada y de la Ciudad de México que decidieron emigrar hacia varias de sus localidades aledañas. La migración permitió un alto incremento demográfico poblacional y social, que incluso ha superado al crecimiento natural en la localidad.

Se estima que con la presencia de procesos migratorios «intensos» la tendencia del incremento demográfico se consolide. Los flujos migratorios trajeron uno de los mayores retos por enfrentar: la integración municipal, es decir, la formación de una identidad común que arraigase a los migrantes, a los habitantes de los pueblos, de los fraccionamientos, y a aquellas primeras generaciones nacidas en el municipio en torno a un proyecto común de reordenamiento y repartición territorial, del uso del suelo y recursos diversos, así como de una cultura propia que los identificase (Graizbord, 2002). El cuadro 1.7 muestra las tendencias del incremento poblacional. Incluye la proyección para 2020. Posteriormente, el cuadro 1.8 muestra el aumento de la población en los tres municipios desde la década de los setenta hasta 2010 con el fin de contrastar el incremento de la población en uno y otro caso.

Cuadro 1.7 Crecimiento y proyección de la población en la ZMVM, 1970 – 2020,

Delegación o municipio	1970 Ciudad de México 2,907,000	1980	1990	2000	2010	2020
Benito Juárez	S/D	480,741	407,811	367,278	351,922	351,922
Cuauhtémoc	S/D	734,277	595,960	528,106	493,023	493,023
Miguel Hidalgo	S/D	501,334	406,868	356,119	332,462	332,462
Venustiano Carranza	S/D	634,340	519,628	489,817	481,834	481,834
Álvaro Obregón	466,000	570,384	642,753	711,560	749,513	749,513
Azcapotzalco	549,000	557,427	474,688	456,353	444,536	444,536
Coyoacán	347,000	541,328	640,066	675,668	692,501	692,501
Gustavo A. Madero	1,205,000	1,384,431	1,268,068	1,279,279	1,277,409	1,277,409
Ixtacalco	488,000	523,971	448,322	421,471	412,767	423,957
Magdalena Contreras	77,000	159,564	195,041	226,451	245,152	251,798
Iztapalapa	539,000	1,149,411	1,490,499	1,766,261	1,830,941	1,880,578
Tlalnepantla	377,000	683,077	702,807	718,089	717,694	811,020
Cuajimalpa de Morelos	39,000	84,665	119,669	150,331	170,289	174,906
Tlalpan	135,000	328,800	484,866	605,641	683,806	702,344
Tláhuac	63,000	133,589	206,700	293,134	356,033	365,685
Xochimilco	119,000	197,819	271,151	378,644	455,826	468,184
Chimalhuacán	20,000	54,262	242,317	462,205	545,125	616,011
Naucalpan de Juárez	391,000	640,940	786,551	869, 753	907, 696	1,025, 729
La Paz	33,000	87,284	134,784	223, 220	310, 844	351,265
Nezahualcóyotl	651,000	1,177,325	1,256,115	1,226,167	1,201,001	1,357,175
Tultitlán	53,000	120,108	246,464	455,015	640,353	723,622
Atizapán de Zaragoza	45, 000	177, 532	315, 192	537, 578	755, 386	853, 614
Cuautitlán	42,000	34, 697	48, 858	64, 199	75, 423	85,231
Coacalco	14,000	85,456	152,082	255, 817	356, 064	402, 365
Huixquilucan	34,000	68,599	131,926	201,248	261,935	295,996
Milpa Alta	S/D	47,417	63,654	90,748	106,012	108,886
Chalco	S/D	68,813	282,940	220,967	310,972	351,410
Chicoloapan	S/D	24,011	57,306	83,734	105,789	119,535

Ixtapaluca	S/D	68,347	137,357	236,286	332,531	375,772
Nicolás Romero	S/D	98,879	184,134	285,832	376,506	425,465
Acolman	S/D	S/D	43,276	64,476	82,570	93,307
Atenco	S/D	S/D	21,219	33,632	44,074	19,805
Jaltenco	S/D	S/D	22,803	28,879	33,081	37,383
Melchor Ocampo	S/D	S/D	26,154	40,125	52,430	59,218
Nextlalpan	S/D	S/D	10,840	18,372	24,655	27,864
Teoloyucan	S/D	S/D	41,964	66,076	87,893	99,322
Tepotzotlán	S/D	S/D	39,647	68,508	96,414	108,951
Texcoco	S/D	S/D	140,368	201,555	251,661	284,386
Tultepec	S/D	S/D	47,323	95,672	134,642	152,250
Zumpango	S/D	S/D	71,413	109,383	141,867	160,315
Valle de Chalco-Solidaridad	S/D	S/D	S/D	361,400	508,607	574,744
Cocotitlán	S/D	S/D	S/D	10,230	11,729	13,254
Coyotepec	S/D	S/D	S/D	36,096	45,936	51,909
Chiconcuac	S/D	S/D	S/D	16,266	17,408	19,672
Chiautla	S/D	S/D	S/D	17,936	19,968	22,565
Huehuetoca	S/D	S/D	S/D	39,304	51,482	58,177
San Martín de las Pirámides	S/D	S/D	S/D	19,804	25,014	28,267
Temamatla	S/D	S/D	S/D	9,596	13,244	14,966
Teotihuacán	S/D	S/D	S/D	46,326	59,217	66,917
Tezoyuca	S/D	S/D	S/D	20,052	27,140	30,669
Tizayuca	S/D	S/D	S/D	49,278	65,854	74,414
Temascalapa	S/D	S/D	S/D	S/D	34,811	35,242
Nopaltepec	S/D	S/D	S/D	S/D	8,699	8,807
Axapusco	S/D	S/D	S/D	S/D	21,656	2,924
Otumba	S/D	S/D	S/D	S/D	32,812	33,218
Tepetlaoxtoc	S/D	S/D	S/D	S/D	26,739	27,070
Papalotla	S/D	S/D	S/D	S/D	4,526	4,582

Fuente: Covarrubias, 2000, en Proyecto para el diseño de una estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de México, 2001-2010. EE.UU. MIT, 2000.

Cuadro 1.8 Población total en los municipios de Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Tecámac desde 1970 hasta el 2010.

Municipio	1970	1980	1990	2000	2010
Tecámac	Habitantes 73,848	Habitantes 123,218	Habitantes 169,567	Habitantes 205,634	Habitantes 232,374
Cuautitlán Izcalli	152,520	326,750	500,621	653,534	738,517
Ecatepec	688,637	218,135	1,579, 945	1,768, 719	1,998, 717

Fuente: Covarrubias, 2000, en Proyecto para el diseño de una estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de México, 2001-2010. EE.UU. MIT, 2011.

De tales estadísticas se puede observar que a diferencia de Tecámac, en Cuautitlán Izcalli y Ecatepec el reto de los partidos políticos fue constituir dos regiones con la capacidad para absorber la expansión de la población que migró sin desarticular el desarrollo y el progreso tanto de la capital como del país. Por esto la cantidad de población es mucho mayor, a diferencia de Tecámac cuya construcción no se efectuó para dotar de vivienda a la población que demandaba. Además de que el tamaño de los tres municipios es muy diferente; mucho mayor el de Ecatepec y Cuautitlán Izcalli en relación con el de Tecámac.

Desde la década de los setenta ambos municipios necesitaron crear dos polos poblacionales; se requirió de un gran centro de población relativamente autónomo, emplazado en una zona geográfica favorable y sin riesgo de que creciera excesivamente. Para toda la ZMVM, fue necesario buscar un sitio que permitiese el equilibrio entre las características de una ciudad moderna y las ricas tradiciones de las regiones que habrían de rodearla. Los ayuntamientos priistas, desde los setenta, empezarán con los proyectos de urbanización de la zona. Después de eliminar diferentes propuestas que no se ajustaban a los requerimientos del proyecto, el grupo de urbanistas contratados por las respectivas administraciones optaron por buscar alternativas que se alejaran del concepto de una «ciudad satélite», con el fin de implementar el de «ciudad paralela».

Para realizar tal proyecto se hicieron proyecciones de población de la ZMVM de 2000 a 2020, con dos escenarios, tendencial y programático. El

primero se refirió al crecimiento de la población de forma no planeada producto de las corrientes migratorias emergentes y de la existencia de una concentración intensa de población.

Se estima que la evolución de la población presentaría densidades similares a las que se han venido generando, en las que coexisten áreas de intensa urbanización con otras «vacantes» y baldíos. Mientras, la forma programática se basa en un plan de contención y acomodamiento poblacional de acuerdo con la superficie urbana y el sistema de servicios públicos y empleo. En el cuadro 1.9 se muestran las cifras de ambas variables.

Cuadro 1.9 Proyecciones de población de la ZMVM, 2000, 2010 y 2020 (escenarios programático y tendencial)

Año	Población nacional	Población ZMVM	Porcentaje de la ZMVM con respecto a la población nacional	ZMVM, escenario programático	%	ZMVM, escenario tendencial	%
2000	99, 582,251	18,240,060	18.32	18,700,000	18.78	18,800,000	18.83
2010	112, 230, 723	20,533,361	18.30	20,600,000	18.36	22,500,000	20.05
2020	122, 106, 672	22,253,251	18.22	21,800,000	17.85	26,200,000	21.46

Fuente: Covarrubias 2000, en Proyecto para el diseño de una estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de México, 2001-2010. EE.UU. MIT, 2000 y Proyecciones de Población e Indicadores Básicos del Consejo Nacional de Población, 2010.

De acuerdo con Covarrubias (2000) quien trabaja con la información recabada del Proyecto para el Diseño de una Estrategia Integral de Gestión de la Calidad del Aire en el Valle de México, 2001-2010, se encontró que la población de la ZMVM concentra la quinta parte de la población nacional en un espacio que representa únicamente el 0.3% del territorio nacional.

Para lograr una inserción adecuada de la «nueva población» al entorno de la zona metropolitana, que a su vez serviría para establecer una zona megapolitana al estilo occidental, se tomó y estudió el modelo de diferentes ciudades como: Washington D.C (EUA), La Haya (Holanda), Vallingby (Suecia), Ciudad Sputnik (antes URSS ahora la Federación de Rusia), Kenzo Tange (Japón), y Brasilia (Brasil)(Uribe, 2006; Alanís Boyso, 1995).

Con el acervo de información recabada se identificaron y articularon los cimientos de un urbanismo que incluyó aspectos estéticos por medio de

grandes áreas verdes, amplios bulevares que darían acceso a las zonas habitacionales, colonias y barrios periféricos, así como a los diversos corredores y parques industriales una vez concluidos los diferentes estudios técnicos en materia de clima, vientos dominantes, suelos, comunicaciones, agua, transportes, etc.

Sin embargo, el grupo de especialistas en urbanismo y los mismos partidos políticos no tomaron en cuenta la ocupación y el uso del suelo como un problema real. Esto es, la ubicación de la población en un área por kilómetro cuadrado y la situación del acelerado crecimiento demográfico, lo cual complica, entre otras cosas, la dotación de vivienda y coloca en entredicho la calidad de los servicios públicos.

Para 1981, los resultados del proyecto lejos de subsanar la problemática del uso mal empleado de los suelos y de su capacidad para contener la población, se incrementaron los contratiempos vinculados con la demanda insatisfecha de vivienda y servicios públicos ya que el número de espacios no alcanzó para ofertar un número pertinente de viviendas; la población inmigrante no alcanzó a satisfacer sus necesidades de casa que su situación exigía (Ibíd.).

El uso del suelo fue fundamental para confirmar los contratiempos. Sobre todo, el uso equivocado de acuerdo con la utilidad para la cual naturalmente es considerado cada terreno. Por ello, ¿cuáles son las propiedades del uso del suelo en las tres entidades?, y ¿cuál es la importancia del uso del suelo en la planeación urbana y en la permanencia de los partidos políticos en las alcaldías?

La importancia de los usos del suelo para la planeación urbana en el ámbito municipal

Según la Gaceta Informativa del ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli (1994) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2008), el uso del suelo ha sido fundamental en la estructura de la planeación urbana. La importancia del desarrollo urbano está en constante relación con los planes de trabajo en materia de políticas públicas. La funcionalidad del suelo así como la clasificación de sus usos son dos partes que es menester revisar para elaborar

políticas públicas en el ámbito urbano acordes con las necesidades de las entidades, así como para evaluar si las entidades cumplen los requisitos para ingresar a la clasificación de CB.

La importancia de los usos del suelo incide directamente en que la organización de la estructura urbana requiere de ponderar su utilidad y la carga que puede soportar en términos de accesibilidad y congruencia con su utilidad natural. Esto es: en la concentración de población, la dotación, calidad y utilidad de los servicios, en la capacidad de la infraestructura carretera y eléctrica, así como en la red de telecomunicaciones y nuevas tecnologías de la información que cada tipo de estructura de suelo puede soportar.

Hablar de contextos remite casi por necesidad, entre otras cosas, a la forma en que se utiliza el suelo y sus propiedades constituyentes. Cada municipio posee un suelo diferente, su utilidad y capacidad de aceptar el influjo de la sociedad es distinta. Por la implicación que representa en la planeación urbana, se sugiere revisar brevemente los usos del suelo y algunas de sus características.

El terreno que ocuparon Cuautitlán Izcalli y Ecatepec se ha caracterizado por tener propiedades que se pueden utilizar para la edificación de viviendas (uso habitacional) y comercios, industrias y fábricas (uso comercial e industrial) que facilita la recepción de población migrante y cierta concentración equilibrada, así como la búsqueda y obtención de un empleo con un salario garantizado. Genealógicamente, la constitución del uso del suelo está determinada de la siguiente forma:

Roca sedimentaria (al), sedimentaria (uc) e ígnea extrusiva (a), aluvial 45.05% de la superficie, volcanoclástica 52.93% y andesita 2.02% respectivamente. En el mismo sentido, según información recopilada en hojas cartográficas (1:50,000 E/4ª29) predominan los siguientes tipos de suelo (INEGI, 2008):

- CAMBISOL: Se localiza al centro y sureste y son suelos susceptibles a erosionarse además de presentar acumulación excesiva de arcillas, carbonato de calcio, hierro y magnesio. Presentan problemas de drenaje interno.

- VERTISOL: Se extiende en la mayor parte del área municipal y se caracteriza por ser suelos arcillosos de color oscuro, fértiles que ofrecen en ocasiones problemas de mal drenaje.
- LITOSOL: Se observa en pequeñas áreas del centro, sur y oeste del municipio. Se caracterizan por una profundidad de perfil no mayor de 10 cm, cuyo material sustentador es generalmente tepetate.
- FOEZEM: Ocupan pequeñas áreas en el sur del territorio caracterizado por colores pardo, oscuro, grisáceo muy oscuro que indican su riqueza en materia orgánica y nutriente.

La funcionalidad y utilidad reside en la capacidad que posee para adaptarse a dos tipos de usos, habitacional (con ciertas reservas ya que muchas de las tierras en las que se edificaron fraccionamientos estaban destinadas para la siembra de hortalizas y plantas medicinales) y comercial, con la especificación de que hasta antes de la década de los noventa había un número considerable de parcelas para riego y siembra. Con el paso del tiempo se modificó su uso, reconfigurando las propiedades estructurales naturales subyacentes, utilizándolo para otros rubros que no correspondían con su caracterología tales como la construcción de unidades habitacionales en “masa”, varios centros comerciales como Wal Mart, Mega Comercial Mexicana y Waldos Mart, entre otras cosas.

En el caso de Tecámac, los tipos de suelo predominantes en el municipio son aptos principalmente para actividades agropecuarias y ganaderas. Así se ha definido desde la fecha de su creación en la década de los setenta como tierras ejidales, no obstante que en los dos últimos decenios los han dejado erosionar. Se han instalado nuevos asentamientos irregulares humanos, conformando, por ejemplo, el fraccionamiento “Real de Tecámac” famoso por su condición de clase media en la que varios de sus habitantes se dedican a profesiones de nivel medio y alto: abogados, profesores, ingenieros, comerciantes en mediano, etc.

Sin embargo, el suelo como tal no es apto para construir viviendas a la manera de edificios, desde su origen ha tenido la propiedad de sembradío y

agrícola. El uso inadecuado ha generado inundaciones con severos daños en las propiedades de los habitantes y serias fracturas en el propio terreno.

El 78.35% del territorio, considerado para uso agrícola, contiene los principales cultivos como son: maíz, frijol, cebada, avena y forrajes; el 2.73% para uso pecuario; el 0.48% para uso forestal; el 12.33% lo compone la zona urbana; la industria utiliza apenas un 0.28%; los suelos completamente erosionados, el 0.40%; los cuerpos de agua, el 0.02%, y otros usos, el 5.41%.

En su mayoría el tipo de suelo predominante fue FEOZEM y ZOLONCHAK cuyo significado radica en una proclividad inminente para actividades vinculadas con la agricultura, la ganadería y el comercio de sus productos. Aquí, es más difícil pensar en una captación de población migrante y albergarla definitivamente.

Las tierras tienen dueño, las grandes parcelas sobre todo. En su caso, son la mayoría que conforman el municipio. Es más fácil y adecuado dedicarse a la agricultura y ganadería. Llegar para pastorear los rebaños de ovejas de los prados, y después, regresar a otro municipio, al hogar de regreso. No para vivir ahí, sí, en cambio, para trabajar, en el campo sólo para eso hay lugar. En la misma línea, aunque en menor medida, el tipo de suelo es CAMBISOL, es decir, que no es erosionable y tampoco conlleva problemas de drenaje interno.

La planeación urbana ha tenido que contemplar que el uso del suelo está caracterizado por rocas andesitas en las partes altas de la Sierra de Guadalupe, este tipo de roca se caracteriza por tener una posibilidad de uso urbano de moderada a alta, tiene una resistencia a la compresión de 10,000 a 35,000 toneladas por metro cuadrado (Gobierno del Estado de México, 2003a).

Estos suelos tienen una velocidad de transmisión sísmica 600 a 1900 metros por segundo. Se caracterizan por ser suelos semiduros con una clasificación de riesgo sísmico medio. En las partes bajas de la ladera de la Sierra de Guadalupe se encuentran rocas de tipo arenisca, en algunos casos, mezclados con tobas, cuya posibilidad de uso urbano es alta. La resistencia a la compresión de este tipo de roca va de 5,000 a 20,000 toneladas por metro cuadrado. Estos suelos tienen una velocidad de transmisión sísmica de 200 a 800 metros por segundo, se consideran suelos semiblandos con clasificación de riesgo sísmico alto. En las partes bajas del municipio existen suelos de tipo

aluvial y lacustre. Estos suelos tienen una posibilidad de uso urbano bajo, con una resistencia a la compresión de 5 a 15 toneladas por metro cuadrado, la capacidad de transmisión sísmica es de 90 a 250 metros por segundo. Se consideran suelos blandos con una clasificación de riesgo máximo (Ibíd.).

Estas características han determinado la política urbana de la entidad. Es decir, que la distribución y el uso del suelo en su mayoría son aptos para construir unidades habitacionales, de hecho, ha sido el uso que mayormente se le ha dado. Consiste sobre todo en la construcción de viviendas con cierto orden, indagando las vías de acceso al municipio y dotando eficientemente de servicios públicos. En el cuadro 1.10, para constatar que el suelo para uso habitacional es el que mayor número de kilómetros cuadrados detenta, se muestran el tipo de uso de suelo imperante y su utilidad en términos de disponibilidad.

Cuadro 1.10.Distribución del uso del suelo en el municipio de Ecatepec, 2003.

Uso del suelo	Superficie total	% de área disponible	Reserva potencia en hectáreas
Habitacional	7,544.4	3.10	1,090.0
Industrial	1,052.6	36.60	303.0
Comercial	1,167.0	20.60	245.0
Otros	4971.06	39.70	894.78

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Ecatepec(2003-2006).
http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/ecatepec/doc-ecatepec.pdf.

Parece que la inclusión del Estado de México en la categoría de CB pudiera estar en cuestión debido al deficiente uso de los suelos porque en estas zonas no es apto para la construcción de viviendas. Menos aun para la constitución de fraccionamientos en masa y viviendas sobre terrenos no aptos. Sin embargo, es en estos sitios donde se han desarrollado conjuntos habitacionales para las personas que llegan de otras regiones.

En estas zonas se puede observar cómo la estructura del suelo es irregular con elevaciones y hundimientos que provocan diferentes problemas para las viviendas que ahí se establecen, por esto no es habitable. Sin embargo, aunque el uso del suelo no es apto para la construcción de

fraccionamientos, ha habido una creciente oleada de colonias levantadas sin un plan urbano específico y ordenado.

Por último, se han presentado problemas en las viviendas y en la durabilidad de los asentamientos, pues, a veces, se hunde la base sólida observándose fallas en la estructura de las paredes y pisos, entre otras cosas. Se puede decir que lo anterior aunado al crecimiento en la dinámica poblacional ha originado severos problemas en la calidad de vida de la población inmigrante.

Reflexión final

Los datos revisados y las comparaciones en el ámbito nacional e internacional han permitido observar las intenciones de los gobernantes en la consigna de insertar a sus entidades en la categoría de ciudades bicentenario como parte del sistema centro urbano y su dinámica internacional basada en los flujos de dinero y la concentración en masa de población. Me parece que el Estado de México y los tres municipios no han logrado canalizar eficientemente la explosión demográfica que se suscitó durante la década de los noventa y hasta la fecha. Esto ha originado una planeación urbana no acorde con las necesidades de la población municipal. Ha acarreado la dotación de servicios públicos desordenadamente y el descuido en la atención a las personas que habitan en localidades menores a 2,500 personas, consideradas como rurales. Esto depende en gran medida de la acción gubernamental que invariablemente está ligada al origen político de quienes toman las decisiones en los ayuntamientos y que también impactan el desarrollo burocrático de los municipios.

La inserción a la categoría de ciudades bicentenario ha propiciado una inmersión en la dinámica social y urbana propia de grandes ciudades mundiales para adaptarse al devenir de los flujos financieros y los intercambios económicos que garantizarían una competitividad creciente en cuanto a las ganancias monetarias y el establecimiento de alianzas para concretar beneficios que directamente se traducirían en la acumulación de capital, mercancías y otros bienes. Sin embargo, a mi juicio, esta adaptación ha sido

llevada sin atender a las condiciones reales del contexto, la noción de ciudad imperante y la satisfacción de las necesidades generales de los habitantes, en forma integral y objetiva.

La infraestructura en materia de comunicaciones y carreteras no ha resuelto las necesidades de intercomunicación para una población en franco crecimiento y con la premura de adquirir viviendas dotadas realmente de servicios básicos para la lograr un adecuado nivel de bienestar. En muchas localidades los servicios públicos no llegan ni en forma básica por lo cual no existe siquiera la prestación de agua, ni electricidad ni drenaje por lo que obviamente sus condiciones son alarmantes.

Me pregunto si con estas carencias se puede definir al Estado de México y los tres municipios revisados como parte del sistema megapolitano y su categoría principal denominada CB. Las ciudades del mundo que han ingresado a este grupo cumplen con la caracterología adecuada para su inserción, por lo menos es tres aspectos: un creciente flujo de población con empleo y salarios en crecimiento, la articulación de los centros ciudadanos con la periferia a través de vías de comunicación avanzadas y desarrolladas, y una dotación de viviendas acorde con la demanda acaecida por los intensas migraciones formadas desde hace cuatro décadas por lo menos.

A partir de estas condiciones, ¿el Estado de México, específicamente, Tecámac, Cuautitlán Izcalli y Ecatepec cumplen con las particularidades empíricas observadas como para afirmar que ingresan al modelo de CB? De mi parte, quedan dudas al respecto. Quizá la creciente pauperización y el deficiente acomodamiento urbano de la población es una condición para su inserción en esta categoría. Los organismos internacionales y las autoridades gubernamentales han considerado sólo parcialmente las características de los contextos sin respetar las particularidades y requerimientos de la población habitante.

En este sentido, ¿cuál ha sido la participación de los partidos políticos y los respectivos alcaldes en la constitución del contexto demográfico urbano en los tres municipios? El desarrollo urbano de las megalópolis requiere de una fuerte intervención gubernamental en las actividades evolutivas en varios ejes sociales. Sin embargo, estas personalidades están tan distantes de las

actividades de los ciudadanos, no sólo con respecto a la vida cotidiana, sino también en el asunto de las relaciones sociales así como con respecto a la obra urbana concreta.

En esta línea, los gobiernos de los ayuntamientos y sus respectivas preferencias partidistas son parte fundamental en la definición de la política pública relacionada con el desarrollo urbano. Aunque los tres municipios han contado con un crecimiento sostenido en la participación del PIB y de las actividades económicas, los altos niveles de marginación y de pobreza en varias localidades coloca en entredicho el desarrollo de las entidades, sin mencionar que es bastante complicado definir si pertenecen a la categoría ciudad bicentenario.

Las estadísticas sociodemográficas que se presentaron son el producto de una construcción histórica de cerca de veinte años en los cuales la planeación urbana ha sido implementada con el objetivo de solucionar necesidades en la ciudad. No obstante ha habido rubros sociales que han sido dejados de lado para privilegiar el desarrollo de categorías económicas y políticas que configuran una imagen urbana acorde con el término de CB, en las cuales la dinámica de la población se ha mostrado sumamente activa y la personalidad de los sujetos se ha reconfigurado paulatinamente hasta convertirse en «ciudadanos bicentenarios».

A pesar de las carencias, no cabe duda de que el Estado de México ha logrado avances significativos en materia de recaudación de impuestos e inversiones de capital, sin embargo, en los municipios, sobre todo los ayuntamientos pequeños, han sufrido de la indiferencia gubernamental en cuanto a la dotación de servicios de salud, servicios públicos y estructura de comunicaciones, entre otras cosas. En este caso, tanto en Izcalli como en Ecatepec los éxitos logrados en el tema de la obra urbana los identifiqué con la infraestructura eléctrica e inversiones de capital. Mientras que en el municipio de Tecámac los avances se han registrado en la construcción de viviendas como unidades habitacionales en masa, aunque la gran mayoría sin buena orientación ni planeación estratégica. Los dos primeros municipios están más cerca de constituirse como ciudades bicentenarios/megalópolis (sin llegar a serlo todavía) debido a los avances en materia de planeación carretera y

comunicaciones. En el caso de entidades más pequeñas como Tecámac aún el acceso a localidades ubicadas en la periferia es difícil sobremanera. En este caso, me atrevo a aseverar que sólo los dos primeros municipios podrían definirse en unas tres décadas dentro de la categoría de CB.

Una de las características que más llaman la atención es la continua y creciente explosión demográfica, variable que ha incidido en el reordenamiento de la ciudad y en la organización de los distintos ejes sociales. Ha sido fundamental explorar los problemas que ha suscitado dicha concentración de población para contextualizar las soluciones y los logros concretos en la obra urbana.

Sin embargo, la infraestructura urbana en Tecámac y en varias localidades del Estado de México aún queda corta para los requerimientos que demanda la población como carreteras interconectadas con los diversos puntos entre entidades, esto es, generar puentes de comunicación más precisos. Por lo pronto, la participación de los partidos políticos me parece que ha sido fundamental en la resignificación de la urbe y en la caracterización del contexto sociodemográfico en los tres municipios. En subsecuentes capítulos se indagará el desarrollo de los procesos electorales, la influencia de los partidos políticos en la constitución y aplicación de la política urbana, así como los resultados obtenidos.

Me enfocaré al análisis de las diferencias existentes entre el trabajo del Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional como impulsores de la política de desarrollo urbano y sus obras concretas. Desatacaré las similitudes y las discrepancias fundamentales en los procesos de conformación de la política de desarrollo urbano. En este marco, si las condiciones contextuales demográficas demuestran que la política urbana ha tenido contrastes, siendo los principales responsables los alcaldes y sus cuerpos de regidores y síndicos adscritos al partido oficial durante más de treinta años, ¿por qué la gente votó durante tanto tiempo a favor? Pero sobre todo, como cuestión inmediata, habrá que dilucidar cuál ha sido la dinámica electoral en el intervalo de 1988 hasta 2006, tema que se revisará en el siguiente capítulo con el fin de vincular las condiciones

demográficas con el desarrollo de los procesos electorales y la adscripción política de los alcaldes.

Capítulo II

Dinámica de los procesos electorales en los municipios, 1988-2006

Introducción

El desarrollo de la población en el Estado de México depende, en gran medida, de una agenda político-electoral y gubernamental que posibilite trabajar en la adaptación de las localidades urbanas a la dinámica de la globalización que ha devenido desde hace, por lo menos, veinte años atrás en América Latina, incluido México. Esto implica la responsabilidad de elaborar políticas de desarrollo urbano acordes con las necesidades particulares de cada contexto. Atender los problemas específicos y en cómo los diferentes niveles del gobierno articulan planes de acción de acuerdo con su lógica de operación territorial y jurisdiccional, posibilitará que la ciudadanía se vea beneficiada por la aplicación de políticas de desarrollo urbano acordes con las características de sus respectivas regiones.

Los partidos políticos son determinantes en la concepción de la política de desarrollo urbano. Por ello, los resultados de las elecciones de alguna forma inciden en el levantamiento de una geografía política que conforme cambia el partido en el poder, también lo hace su aspecto y utilización pragmática.

Asimismo, el éxito de los candidatos de alguna forma está vinculado a la imagen del partido. Históricamente la imagen de los candidatos va cambiando ante los electores. Por lo cual, los resultados también son diferentes. Ante esta situación, precisaré cómo algunos autores que han estudiado el tema de los procesos electorales y sus categorías principales.

Fernández Poncela (2000) aborda las preferencias electorales, a partir de la simpatía partidaria en relación con el género respectivo y el voto emitido en la última convocatoria a elecciones. La prioridad es correlacionar dos variables esenciales que son, la edad y el sexo. La autora habla de la renovación generacional en relación con el cambio político y la alternancia partidaria electoral, y del considerable porcentaje femenino a la hora de votar. Según las informaciones del IFE del año 2000, “52% del total del padrón electoral federal lo integran mujeres. En este tenor, la encuesta, que es de elaboración de Poncela financiada por el CONACYT y aplicada por el Gabinete

de Estudios de Opinión en junio de 1996, consta de 1,200 casos y tiene un margen de edad con más presencia de 20 a 24 años, con 16.19%, seguido por el que va de 25 a 29 años, con 15.3%”.¹

Con base en esta fuente, los datos del conteo de 1995³, las mujeres constituyen 50.74% de la población total del país, mientras que los jóvenes entre los 18 años de edad con derecho al voto y los de 29 años de edad, en la que según las Naciones Unidas finaliza la juventud, representan 23.09% del total de la población en edad de votar.²

Por su parte, Valdés Zurita (2004) utilizó aproximaciones estadísticas para analizar el cambio en las preferencias electorales en el votante mexicano. Estudia los cambios producidos en el sistema electoral mexicano durante los últimos veinte años. Es una aproximación estadística que hace uso de los datos agregados; se basa en los resultados de las elecciones para diputados federales, ya que ofrece algunos parámetros para analizar los cambios en las preferencias de los votantes mexicanos y examina a las entidades federativas para perfilar un marco analítico que permita construir hipótesis sobre las causas de la implantación del pluralismo político en diversas regiones del país y en diversos tipos de elecciones.

De acuerdo con las ideas de Bravo Ahuja (2006), es de suma importancia los traslados acentuados y permanentes de las preferencias partidistas en los resultados electorales. La autora revisa los conceptos clave de dicho enfoque, como son: elección crítica, era electoral, realineamiento; discute el análisis de las diferenciaciones regionales, dentro de las cuales destaca diversos indicadores para su medición; tamaño del sistema de partidos, índice de competencia, índice de volatilidad, grado de escisión e índice de dispersión regional.

Puesto que las maneras de abordar el tema son cuantiosas y muy interesantes, se propone en este apartado analizar los procesos electorales y los resultados que se registraron en los municipios del Estado de México desde 1988 hasta la fecha. Se reseñarán los resultados electorales de 1988 a nivel federal con las elecciones municipales subsiguientes confrontándolos con las

¹ Informe de Clara Jusdman. Véanse en La Jornada y El Nacional, 6 de marzo de 1997

² Cifra obtenida al sumar la población de las edades comprendidas entre los 18 y 29 años de acuerdo con información del INEGI.

del Estado de México. Esto con el fin de delinear cómo se configuró la alternancia en el poder entre partidos dominantes (PRI) y la oposición (PAN, PRD, PFCRN en aquel entonces),³ y sentar las bases para comprender los efectos político–electorales en el desarrollo urbano de los municipios.

En este tenor, este manuscrito se dividirá de la siguiente forma: En primer lugar, con base en algunas referencias textuales y datos estadísticos electorales, esbozaré el panorama municipal en México destacando los elementos más importantes. Subsecuentemente, haré un recuento histórico de los resultados electorales de 1988 en los municipios del Estado de México. Asimismo, por medio de un análisis sobre la génesis del estado operativo de los municipios –este se refiere a la manera en que se utilizan en la praxis los planes y programas de desarrollo urbano- se estudiará la relación entre los comicios municipales a nivel federal y la transición política. Después, se observará y describirá lo más relevante en cuanto a las estadísticas electorales municipales desde 1990 en el Estado de México, posteriormente, las características de los procesos electorales y se concluirá brevemente con una reflexión general sobre el tema aquí abordado.

Panorama de los municipios en México

La ciencia del derecho administrativo se ha encargado de mostrar la regulación de la administración pública cuyo objetivo es organizar, prestar, conservar y vigilar los servicios públicos. A mediados del siglo XIX y en el transcurso del XX los servicios públicos constituían la actividad natural y exclusiva del Estado, sin pretensiones de lucro, por lo que se veía dominada toda actividad estatal por el derecho público dentro del cual se sometía al régimen a todos los servicios.

La legislación en cuanto a la estructura y organización se elaboró de manera superficial y se diseñó una administración pública centralizada que se aplicaba sólo a PRI la administración y ejecución de servicios públicos del estado.

³Los datos presentados se han retomado de la Comisión Estatal Electoral. Si bien existe discusión sobre la validez de dichos datos, no hay otros disponibles. Cualquier error de cómputo y otras alteraciones no distorsionan la realidad de las preferencias populares en el Estado de México.

Las leyes que se crean son pocas como también eran pocos los servicios de esa época. Poco a poco el Estado fue cediendo terreno a los particulares para que pudieran prestar servicios públicos paralelamente con el Estado o que fuese el único prestador aunque con un vínculo estrecho entre ambos, permitiendo así las concesiones otorgadas por la autoridad administrativa y refrendada por el Congreso de la Unión.

El papel de los municipios en la constitución de la sociedad es de vital importancia, así como para la edificación del propio sistema federal, pues constituyen la célula política básica de la organización territorial y se erigen como la expresión fundamental de la sociedad local.

Tan importante ha sido la función del municipio que desde inicios del siglo XX se le confirió un papel especial. Para Ortega Lomellin (1994), el constitucionalismo federalista moderno consideró, a partir de 1917, que el principio del municipio libre debería consagrarse en la constitución misma, como conquista fundamental de la revolución, siendo la constitución de 1917, la primera de tipo federal que recogió en su artículo 115, la libertad municipal.

En este entendido, entre 1917 y 1997 se realizaron tres reformas al artículo 115 constitucional, aunque sólo la que se llevó a cabo en 1983 puede considerarse como una reforma integral. Cada una de estas reformas ha permitido avanzar gradualmente en el fortalecimiento institucional y administrativo de los municipios y en diferentes etapas, este modelo ha permitido considerarlos como espacio de potenciación del desarrollo local y regional.

La estructura política, jurídica y administrativa que hoy presentan los municipios del país, si bien insuficiente y compleja en muchos casos, demanda además el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las administraciones públicas locales para dar respuesta a las demandas de servicios públicos y para alcanzar estándares mínimos de desarrollo democrático, social y productivo desde los niveles de integración más próximos al ciudadano.

Ahora bien, en México, los municipios tienen una estructura muy peculiar. Desde la interpretación del trabajo de Cabrero Mendoza (2008), el

conjunto de datos mostrados en el cuadro 2.1 describe bien la distribución de población en los 2,440 municipios existentes para el año 2000.

Cuadro 2.1. Porcentaje de habitantes en los municipios de México para el año 2000

Porcentajes municipales	Número de habitantes
7%	+ de 50,000 habitantes
13%	/ entre 10,000 y 50,000
19%	/ entre 2,500 y 10,000
61%	-menos de 2,500

Fuente: Elaboración propia a partir de la obra de Cabrero Mendoza, E. (2008).

El cuadro 2.1 se puede interpretar de la siguiente forma: en el año 2000 el 61% de los municipios rurales se constituían en 1366, más de la mitad frente a los más de dos mil existentes a nivel nacional.

El grado de modernización en materia de obra urbana se ha hecho evidente en el 39% de los municipios que tienen más de 2500 habitantes, relegando el 61% restante que correspondía a los municipios con menos de 2500 habitantes, que por considerarse “entidades pequeñas” no fueron objeto de planeación urbana.

Parafraseando a Cabrero Mendoza (Ibíd.) se mencionarán los “viejos” y “nuevos” problemas de la administración municipal, entre los cuales destacan:

- La fragilidad del marco normativo
- Las persistencias de sistemas administrativos obsoletos
- La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales
- La falta de profesionalización de los funcionarios municipales
- La ausencia de sistemas de planeación municipal
- La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local

El mayor número de rezagos sociales en los municipios se localiza en las áreas rurales, particularmente en las zonas centro y sur del país. Otro diagnóstico realizado por Rodríguez Gómez (2008) muestra las deficiencias administrativas, las severas limitaciones en la dotación de los servicios públicos

y la limitada planeación urbana que realizan los gobiernos municipales. En este rubro, la problemática que se observa, según el autor, es la siguiente:

- La planeación es asumida como parte de requisitos administrativos y legales. En general, predomina la improvisación.
- El 82% de la planeación la realiza el cabildo respectivo. El cabildo ha mostrado escasa capacidad de representación; además de que su diseño institucional lo convierte sólo en “validador” de las decisiones tomadas por el presidente municipal.
- Los planes y programas específicos tienen un bajo porcentaje de cumplimiento.
- La necesidad de profesionalizar a los funcionarios municipales es urgente. Más del 30% de los presidentes municipales cuentan con una educación máxima de primaria o inferior; en otros servidores públicos es del 50%.

Estos dos diagnósticos coinciden en identificar -como un sustrato común a la mayoría de los rezagos institucionales de la administración municipal- los siguientes defectos: la falta de profesionalización de los servidores públicos, la escasa y deficiente planeación que realizan estas autoridades y, en general, la fragilidad del marco normativo. Por lo que se refiere a este último aspecto, los estudios analizados exponen la deficiente regulación de la administración pública municipal y la falta de incentivos para mejorarla.

La reforma al artículo 115 constitucional realizada en 1987 no se refirió al tema de la reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento, ni del establecimiento del servicio civil de carrera (Guillén López, 2004). Los ayuntamientos funcionan con una visión cortoplacista y oportunista, donde sus integrantes favorecen acciones que les den resultados “individuales” en el corto plazo, dada la carencia de normas que los premien o castiguen en el largo plazo.

Este contexto favorece que cada tres años, debido al cambio de las administraciones municipales, muchas entidades sean prácticamente desmanteladas material y humanamente, y que sean interrumpidos o cancelados sin mayor restricción o evaluación alguna, los programas y

acciones de gobierno por las nuevas autoridades. Todo ello ocurre, como se verá más adelante, sin que la alternancia partidista sea la causa principal de dicho fenómeno, sino que incluso se produce cuando ocurre un cambio entre presidentes municipales provenientes de un mismo partido.

De acuerdo con el IFE, Merino (2003) denomina “La evidencia del cambio”, al proceso por el cual se va estructurando la alternancia de los partidos políticos en los municipios. Con base en el Diario Oficial de la Federación (SEDESOL, 2004), el autor explica que hasta 1989 solamente 39 de 2,387 municipios eran gobernados por partidos distintos al PRI (1.84%). Hacia diciembre del año 2000, ese número ya había aumentado a más de 500 ayuntamientos de signo distinto al PRI, mientras que este conservaba 1,382 alcaldías de un total 2,427 que había en el país. En términos de población, el PRI gobernaba, al final del año 2000, a 44% en el ámbito municipal; el PAN a 37% y el PRD a 15%. Todavía debe agregarse que antes de las elecciones de 2000, ya 63.6% de la población había experimentado la alternancia en su gobierno local y, si se incluye el Distrito Federal, casi ocho de cada diez personas para el periodo 1985-2005.

Los municipios de México se convirtieron en un importante laboratorio para la transición democrática. Hay que tomar en cuenta que en el pasado reciente los municipios padecían -y siguen padeciendo en muchos casos- un carácter subordinado respecto de los otros dos órdenes de gobierno, el estatal y el federal. Dicha subordinación se explicaba en gran medida por los arreglos políticos e institucionales en que se sustentaba el sistema político mexicano, bajo el esquema de un partido dominante. La vida interna del municipio dependía, en gran medida, del jefe político en turno, que en muchas ocasiones era el cacique regional o el gobernador del estado.

Aunque el marco legal ya le daba al municipio cierta autonomía, era realmente poca su capacidad financiera, por lo que las decisiones sobre la realización de muchas obras públicas quedaban bajo el ámbito del gobierno de otras instancias (el gobernador, el presidente de la república, diputados federales y estatales, entre otros). Ante este hecho, la alternancia política y la introducción del principio de representación proporcional tuvo como consecuencia efectos positivos y negativos sobre la vida municipal. Entre los

primeros habría que destacar que la introducción del principio de representación proporcional otorgó a los gobiernos municipales un nuevo dinamismo: los partidos de oposición obtuvieron un espacio de debate y seguimiento sobre las acciones de gobierno y otorgó a los ayuntamientos una más amplia representación política.

Bajo este conjunto de eventualidades, los cambios municipales, dados por inconformidades en el desarrollo de la aplicación de la política pública, han ocasionado readecuaciones en el escenario de la geografía electoral incidiendo con ello en la concepción de política *in genere* así como en la aplicación directa de la política urbana y su ulterior definición en los municipios. Por añadidura, ha influido en el rediseño de las diferentes formas de constituir el imaginario político–electoral y el urbano.

La aplicación de la política urbana y los procesos de toma de decisiones está influida, entre otros aspectos, por una expansión de los ingresos fiscales;—aunque en todos los casos, insuficiente. La dinámica de acción de los municipios se va modificando desde la perspectiva financiera.

Los patrones de comportamiento administrativo se van reconstituyendo al igual que los circuitos de decisión y la lógica de asignación de los recursos monetarios. Los partidos políticos se adecuan a esta situación. Se moldean a las circunstancias imperantes buscando con ello convencer, persuadir y modificar la conciencia política de la población a favor suyo.

Radiografía política y electoral: génesis del estado operativo de un municipio. La relación entre los comicios municipales en el ámbito federal y la transición política

El cambio en el funcionamiento del sistema político mexicano, que algunos han calificado como de transición política, fue el resultado de diversos acontecimientos sociales, políticos, económicos y jurídicos acaecidos a lo largo de los años, entre los cuales podemos destacar el movimiento estudiantil de 1968, la reforma política de 1977, los efectos de los sismos ocurridos en 1985, la grave crisis económica que ha acompañado a la población durante este tiempo, etc.

La suma de todos estos factores provocó que el modelo político mexicano tuviera que cambiar al verse rebasado por las exigencias que las

nuevas circunstancias le plantearon; en lo político, la salida de importantes militantes del PRI en 1987 contribuyó a resquebrajar la estructura del partido hegemónico.

Para Peschard (1993, p. 110-111) “los comicios federales de julio de 1988 constituyeron un parteaguas en la historia electoral porque trastocaron uno de los pilares claves de la hegemonía priista: la capacidad para asegurar la transmisión pacífica del poder dentro de la misma élite, avalada principalmente por un consenso electoral.”

Asimismo, 1988 es el año que representa el mayor cuestionamiento al régimen pos revolucionario desde su institucionalización porque a pesar de que la oposición no pudo probar la magnitud del fraude, el partido del gobierno tampoco pudo documentar su triunfo que quedó manchado por la caída del sistema, pues sólo se dieron a conocer las actas de 29,000 casillas (56% del total) y por las anomalías e inconsistencias de los datos.

Gómez Tagle (2001) afirma que, junto con otros analistas, que la transición del sistema electoral mexicano se acentuó a partir de 1988, cambiando las formas en que se define el derecho al voto, la contabilidad de los sufragios, la distribución de los escaños, la reglamentación de la actividad de los partidos, la selección de los candidatos, etc.

En el ámbito federal, en los comicios de 1988 quedarían al descubierto las alteraciones y dificultades para que el candidato presidencial del PRI se alzara con el triunfo. El fortalecimiento del pluripartidismo comenzó a ser realidad, especialmente en la cámara de diputados, al incrementarse el número de escaños a favor de las fuerzas políticas de oposición. Las diversas organizaciones políticas de izquierda aglutinadas en el entonces Frente Democrático Nacional (FDN) -antecedente del PRD- fueron capaces de poner en entredicho la hasta entonces invencible maquinaria electoral.

Según datos del Instituto Federal Electoral, la primera vez que se registraron estas condiciones electorales en el plano nacional fue en Michoacán en 1989. También se registraron por primera vez en todos los municipios del Estado de México candidaturas del naciente PRD, las cuales contenderían contra las registradas por el PRI. Una vez celebrados los comicios no causó sorpresa que 52 ayuntamientos fueran ganados por el PRD

y sólo 46 por el PRI, 3 por el PAN, 1 por el PARM y 11 fueron consejos municipales.

De acuerdo con el análisis político de Leoni (2009) la transición política federal consolidó un giro diferente a las disputas políticas municipales. Así la oposición gobernaría en varios estados y poco más de la mitad de las ciudades capitales; la competencia y alternancia se habían instalado en el mapa político de México y, con ello, supuestamente la democracia imperaría en los sistemas de gobierno.

En sus inicios, de acuerdo con la investigación de Valdés Vega (2000) algunos estudios expusieron la forma de distribución de los votos en una realidad determinada, en los que se examinó las relaciones entre la distribución del voto con los factores socioeconómicos, históricos y culturales en que se emitieron; el estado de Guerrero es un ejemplo de esto.

En 1990 el PRI arrasaba con los procesos electorales ganando prácticamente el 90%, mientras que le seguían otros partidos en el que el PAN apenas registraba algunos avances importantes en materia de captación de votos. Las estadísticas denotan cómo obtuvieron la victoria electoral 18 de 33 presidentes, pisándole el talón el PRD con 10 triunfos y finalmente el PAN con 5 triunfos.

Comparado con otras entidades de la república mexicana, en el Estado de México la oposición alcanzó 15 ayuntamientos, un número mucho mayor que en otros estados donde no existía un solo ayuntamiento en manos de la oposición. Dichos estados fueron: Aguascalientes, Campeche, Colima, Nayarit, Quintana Roo y Zacatecas, en los cuales el Revolucionario Institucional logró, como se llama en el argot político nacional, «carro completo», con un total de 113 municipios, cifra mayor, por sí sola, a la alcanzada por sus oponentes en escala nacional (Ibíd.).

El PRI obtuvo una mayoría considerada abrumadora, puesto que en varios estados se celebraron elecciones. Así, ganó 35 de los 38 municipios de Coahuila; 106 de los 111 de Chiapas; 31 de los 39 de Durango; 55 de los 75 de Guerrero; 79 de los 84 de Hidalgo; 103 de los 124 de Jalisco, etc. En suma, durante 1990, el PRI triunfó en 1,341 de los municipios disputados, lo cual representó un 91.1%. (Ibíd.).

Por su parte, el PAN había sido el partido con el mayor crecimiento y consistencia en la lucha por los ayuntamientos, especialmente en los estados del norte del país. En 1993 alcanzó 96 municipios en los estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

En este tenor, le siguió el PRD con 78 municipios. Tales posiciones se ubicaron principalmente en la meseta purépecha de Michoacán y en el Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca. Los restantes partidos obtuvieron una participación mínima en el mapa político del país y en ningún caso alcanzaron el 1% en lo que respecta al número de municipios y menos aún en términos de población o superficie. Así, el PFCRN en ocho estados logró alcanzar 13 triunfos; el PARM en siete, ganó 11 alcaldías; el PPS en 2, se hizo de 5, y el PT en una sola entidad alcanzó2.

Para 1995, aunque con altibajos, el PAN había mantenido importantes triunfos en las ciudades capitales estatales. En 1995 ganó 9 de ellas (Aguascalientes, Culiacán, Guadalajara, Mérida, Mexicali, Morelia, Oaxaca, Puebla y Tuxtla Gutiérrez); el PRI,3 (Chihuahua, Tamaulipas y Zacatecas), y el PT, una, Durango. En los trece procesos electorales municipales que se llevaron a cabo en 1995 se disputaron un total de 1,062 ayuntamientos de los cuales, con 751, el PRI siguió siendo la primera fuerza, el PAN con 166, el PRD con 127 y con 16, otros partidos. En el cuadro 2.2presento algunas estadísticas del país acerca delos municipios obtenidos por los distintos partidos políticos en 1995.

Cuadro 2.2 Municipios obtenidos en el ámbito nacional por partido político en 1995.

Partido Político	Municipios obtenidos a nivel nacional
PRI	751
PAN	166
PRD	127
Otros partidos	16
Total	1060

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México IEEM, 2000.
http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/

Tentativamente, los datos reflejan la supremacía del PRI sobre sus contendientes, sin embargo, la oposición, especialmente el PAN, incrementó sus victorias en el lapso de 1989 a 1995. En términos porcentuales, el PRI consiguió el 70.7% de los municipios en disputa. Se mantuvo como la primera fuerza política indiscutible en el ámbito de la política local. Sin embargo, algunos estudios como el de Becerra Chávez (2002) han hecho hincapié en que el número de municipios en México es muy elevado, muchos de ellos son unidades pequeñas, por lo cual el dato del número absoluto de municipios ganados por el PRI y su respectivo porcentaje no ilustra con claridad las novedades que se presentaron en 1995.

En comparación con otros partidos, el PAN registró victorias diversas en ciudades capitales. El PRD no logró ganar ciudades capitales estatales a pesar del número de municipios a su favor. En 1996 se disputaron 370 gobiernos municipales en todo el Estado de México, de los cuales el PRI ganó 274, que representó el 74%, el PAN 37 (10%), El PRD 54 (14.6%) y otros partidos 5 (1.4%).

Metodológicamente, si comparamos estos datos con los pertenecientes a otros estados de la República Mexicana, se nota en el Estado de México un mantenimiento de la hegemonía priista en 1996 que se plasmó con el triunfo en importantes capitales estatales como La Paz, Baja California Sur; Chilpancingo, Guerrero; Pachuca, Hidalgo; Toluca, Estado de México; Tepic, Nayarit, y Chetumal, Quintana Roo. Mientras que el PAN ganó una sola, Saltillo, Coahuila.

De la misma forma, en 1996 se realizaron elecciones con resultados de llamar la atención: mientras que en Hidalgo el PRI logró el 55.7% de los votos y un margen de triunfo del 32%, en Coahuila y el Estado de México su margen apenas se ubicó en 7%, estados en los que la oposición ganó un gran número de municipios, entre ellos Saltillo, la capital de Coahuila, y en el Estado de México obtuvo los ayuntamientos de Nezahualcótl, Naucalpan y buena parte de los municipios conurbados que rodean al Distrito Federal.

En 1996, la competencia entre el PRI y el PAN fue férrea. De los 9 procesos electorales, en 7 casos, el partido azul se colocó en la segunda posición, mientras que solamente 2 logró el PRD. Para 1997, exactamente el 6

de julio se llevaron a cabo elecciones federales y en seis entidades más: Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luís Potosí y Sonora. De las seis capitales estatales en disputa, el PAN ganó cuatro (Hermosillo, Monterrey, Querétaro y San Luís Potosí), el PRI dos (Campeche y Guanajuato) y el PRD por primera vez ganó una capital estatal (Colima, en cuyo estado es tercera fuerza).

Para el año 2000 se celebraron elecciones en doce Estados para renovar ayuntamientos: Campeche, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luís Potosí, Sonora, Tabasco, y Veracruz. En el cuadro 2.3 y gráficas 2.1, 2.2 y 2.3 se observan los datos correspondientes a los resultados electorales en Estados como Colima, Campeche y Nuevo León.

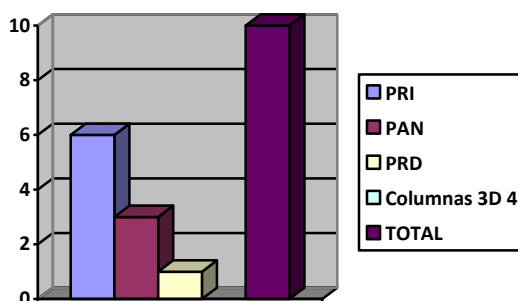
Cuadro 2.3 Resultados electorales a nivel municipal en Colima, Campeche y Nuevo León en el año 2000

Partidos políticos en Colima	Ayuntamientos ganados en Colima	Partidos políticos en Campeche	Ayuntamientos ganados en Campeche	Partidos políticos en Nuevo León	Ayuntamientos ganados en Nuevo León
PRI	6	PRI	13	PRI	34
PAN	3	PAN	29	PAN	16
PRD	1	PRD	3	PRD	1
		PVEM	7		
TOTAL	10	TOTAL	52	TOTAL	51

Fuente: Instituto Federal Electoral IFE, 2000

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/

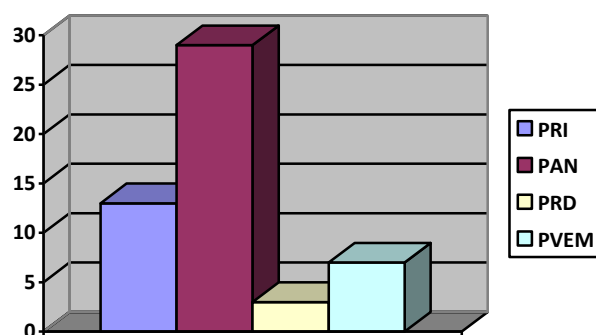
Gráfica 2.1 Ayuntamientos obtenidos en Colima por partido político en el año 2000.



Fuente: Instituto Federal Electoral IFE, 2000

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/

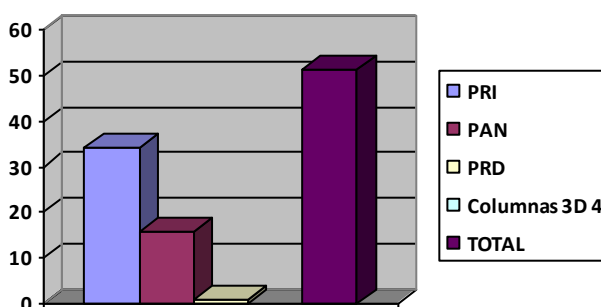
Grafica 2.2 Ayuntamientos obtenidos en Campeche por partido político en el año 2000.



Fuente: Instituto Federal Electoral IFE, 2000

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/

Grafica 2.3 Ayuntamientos obtenidos en Nuevo León por partido político en el año 2000.



Fuente: Instituto Federal Electoral IFE, 2000

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/

Como podemos apreciar en el cuadro 2.3 y las gráficas correspondientes se refleja la condición estadística de los procesos electorales. En Colima, de 10 ayuntamientos 6 fueron para el PRI, tres para el PAN y uno para la alianza PAN–PRD. Por su parte, en Campeche, el Partido Acción Nacional alcanzó el doble de victorias en comparación con el PRI, 29 contra 13; mientras que el PRD sólo obtuvo un triunfo. En Nuevo León, el PRI siguió con su hegemonía electoral puesto que ganó 34 cabeceras municipales, el PAN 16 y el PRD una. Las estadísticas develan muy bien la manera en cómo se distribuyeron y organizaron los comicios electorales en todo el país. El PRI seguía con el predominio electoral pero sin tanta claridad como en años anteriores, con excepción de Campeche donde el PAN sacó el doble de victorias, y más parejo en Colima, que en los otros dos estados mencionados. Por otro lado, ahora

cabe preguntarnos qué pasó con los datos propios de los municipios del Estado de México.

Recuento histórico de los resultados federales de 1988 y su impacto en los municipios del Estado de México

Ahora bien, a partir de los datos emitidos por Salazar y Emmerich (1993) sobre los comicios de 1990 en el Estado de México y del Censo General de Población y Vivienda del Estado de México (1996a) y con base en cifras del Instituto Electoral del Estado de México, en el periodo de 1996 hasta el año 2000 se obtuvieron estadísticas que dieron cuenta de los resultados electorales en el Estado de México. Al respecto, veamos.

Solamente uno de cada tres ciudadanos calificados acudió a las urnas, y más de la mitad (53.1%) de los votos emitidos en 1990 acabaron en la cartera política para el partido gobernante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). De esta forma, el PRI ganó 116 de los ayuntamientos y el total de las 34 diputaciones de mayoría relativa en disputa.⁴

El PRI con ello se recuperaba de la caída sufrida el 4 de julio de 1988, en la que apenas alcanzó el 28.4% de los votos totales. De los factores que propició este notorio incremento porcentual se debió más a la reducción del número total de votantes que al crecimiento neto de los votos del PRI. Por otro lado, si los resultados de 1990 se comparan con anteriores elecciones municipales habidas en la década de los ochenta, se comprueba que desde 1981 el PRI había venido perdiendo votos.

En efecto, a partir de 1981 le tocó un importante 78.8% de los sufragios contra sólo el 53.1% en 1990. En los comicios para diputados federales el 18 de agosto de 1991, el PRI duplicó su total de votos, pero ante el aumento del caudal total de votantes su porcentaje se redujo al 50.7%.

Ahora bien, tomando la referencia de las notas para una geografía electoral del IFE, en comparación con el PRI, el PAN en 1990 redujo su votación absoluta, aunque dada su reducción del total de votantes conservó intacto su porcentaje de preferencias populares, el cual, subió marginalmente,

⁴ Dos ayuntamientos fueron ganados por el PAN, otros dos por el PRD y un quinto, Almoloya del Río, por un candidato “no registrado”, de extracción priista.

al 15.8%. Los partidos de centro–izquierda e izquierda, en comparación con anteriores elecciones municipales, vieron crecer su votación agregada desde 4.3% que obtuvieron en conjunto en 1981, un 23.8% en 1990 hasta un 26.6% en 1991 (Ibíd.).

Sin embargo, si se comparan sus resultados conjuntos con los obtenidos por el Frente Democrático Nacional en 1988 (48.4%) se observa una fuerte caída de su apoyo electoral. A pesar de la recuperación del PRI en la década de los ochenta sufre una recurrente pérdida de votos, cayendo de 78.8% de los votos en 1981, al 70.1% en 1984, 66.4% en 1987 y 53.1% en 1990. El PAN crece del 6.4% obtenido en 1981, al 15.1% en 1990. Este último porcentaje es aproximadamente similar a los obtenidos en 1988 y 1991.

En la década de los ochenta aquellos votos que el PRI pierde se le pasan a los partidos de centro–izquierda e izquierda y, en menor medida al PAN. Esta situación coloca al PRI en el centro del espectro político, con progresivas tendencias centrífugas que benefician, hacia la izquierda, al PRD y al PFCRN, y hacia la derecha, al PAN. Esta situación en el Estado de México y en escala municipal no podía soslayarse de la coyuntura que imperaba en el ámbito nacional en México en 1988.

Algunos aspectos del contexto socio-histórico que explican la salida del PRI de la presidencia de la república y el triunfo de Vicente Fox, podrían ser: Específicamente, los rumores de que en 1988 Salinas de Gortari ganó la presidencia con el apoyo velado del PAN; el sorpresivo y, en apariencia, «accidental» incendio de la Cámara de Diputados y quema de los paquetes electorales en esa elección presidencial; el papel que desarrolló entonces Diego Fernández de Cevallos como negociador con el nuevo presidente; la actitud adoptada por Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato vencido, ante el fraude electoral, y seis años después la incidencia de Salinas de Gortari en la muerte del candidato priista a la presidencia, Donaldo Colosio, y la designación de Ernesto Cerdillo como sustituto en la presidencia de México en 1994.

Los efectos de la disminución de la simpatía electoral al PRI se hizo sentir en las elecciones locales del Estado de México. Podría suponerse que los ciudadanos estaban más interesados por las elecciones presidenciales, que

por los programas y políticas globales propuestos por los diversos candidatos y partidos localmente.

Un aspecto que incidió en las votaciones del Estado de México fue, como vimos más arriba, el proceso federal de 1988. Un amplio espectro de fuerzas políticas y voluntades ciudadanas se unió detrás de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. Luego de 1988, el Frente Democrático Nacional quien, a su vez, apoyaría la candidatura de Cárdenas, para 1996 se disgregó conjurando su influencia política. Muchos partidos como el PPS, el PARM y el PST/PFCRN retomaron su línea política tradicional y se apartaron de Cárdenas. Así se constituyó el PRD que integró muchos de los seguidores antiguamente priistas (la corriente democrática) y el PMS. El triunfo de Cárdenas se debió tanto a su carisma como a la atractiva personalidad, y, en contraste, de fondo el deterioro económico que, bajo sucesivos gobiernos priistas, sufrió el país en la década de los ochenta (Emmerich y Arzuaga, 1999).

Aun con la victoria electoral del PRD, el PRI recuperó su posición mayoritaria pasando del magro 28.4% de los votos en 1988 al 53.1% en 1990. Sin embargo, en cifras absolutas, la recuperación del PRI no fue tan significativa: de 703,583 votos en 1988, pasó a 814,019 en 1990. En síntesis, si se consideran como hechos excepcionales vinculados al fenómeno cardenista la alta votación obtenida por los partidos del FDN y la baja votación lograda por el PRI en 1988, encontramos que en 1991, se confirman las siguientes tendencias, a) El PRI ve disminuir su porcentaje de preferencias populares; b) El PAN, luego de haber crecido significativamente en los primeros años del ochenta, desde 1988 permanece en un nivel apenas superior al 15%; c) el conjunto de partidos de centro-izquierda e izquierda sigue creciendo; el PRD continua siendo la tercera fuerza electoral en el Estado, seguido muy cerca por el PFCRN –la dispersión de los votos de centro-izquierda e izquierda en diversidad de partidos, dificulta a estos obtener logros electorales como los alcanzados en 1988– (Ibíd.).

Las reformas electorales que se efectuaron en 1989 y 1996 incidieron en el desenvolvimiento de los votos municipales, sobre todo en las primeras y por lo tanto en la dinámica de los resultados electorales en todos los niveles. Una

de las características fundamentales fue que se aprobaron, con el consenso de un sistema plural de partidos, la creación de una normatividad electoral y del Instituto Federal Electoral (IFE) que organiza las elecciones con independencia del gobierno.

A mi parecer un aspecto importante es el descrédito que el PRI cargaría al enfrentar un alto índice de abstención marcado por la revelación de actos de corrupción caracterizados porque con la entrada en vigor de la ley de procesos electorales del IFE para observar los procesos de selección electoral, se observó una distribución irregular de los votos y ciertas pautas gráficas.

En este sentido, un hecho que afectó los resultados electorales en detrimento del PRI, fue que desde 1988 cambió el *modus operandi* del sistema político mexicano, donde el régimen de partido-Estado perdió las estructuras de control del voto de los ciudadanos que formaron las filas del corporativismo en el medio rural y urbano, durante la etapa de esplendor del presidencialismo mexicano. Las reformas electorales otorgaron libertad a los partidos políticos opositores, a las asociaciones políticas, a los ciudadanos y a sus distintas organizaciones no gubernamentales para exigir al gobierno el respeto a los derechos políticos, civiles y sociales de los ciudadanos.

Por su parte, a finales de la década de los noventa, en el Estado de México, en 96 municipios, el PAN obtiene porcentajes de votación inferiores a su promedio estatal del 15.09% (en 66 de ellos, obtiene cero votos o porcentajes inferiores al 1.0%) y logra porcentajes superiores a su referente estatal en sólo 25 municipios: los ubicados al norte del Distrito Federal y Toluca, principalmente. Más aun, si se cuenta en términos absolutos, se tiene que el 75% del total de los votos panistas procede de sólo ocho municipios.

Por su lado, el PRI, si bien mayoritario en las seis regiones del Estado de México, obtiene su porcentaje más bajo en 1990 (47.5%) en la región conurbada con la Ciudad de México, y porcentajes no del todo satisfactorios en la región nororiente y la metropolitana Toluca-Lerma. Al interior de la región nororiente el porcentaje priista disminuye en los municipios más cercanos al Distrito Federal. Estos datos evidencian que los votos priistas son relativamente menores en las regiones más industrializadas, más urbanizadas y más

densamente pobladas del Estado. Es decir, la votación priista tiende a disminuir precisamente allí donde la votación panista tiende a subir.

El PRI obtiene porcentajes superiores a su promedio estatal de 53.1% en 99 municipios (en diez de ellos supera incluso el 80%). Y se mantiene en porcentajes inferiores a su promedio estatal en sólo 22 municipios que son precisamente, en términos generales, los más poblados del Estado.

Se clasifican los 121 municipios del Estado de México por su nivel de urbanización. Se evidencia también que los votos no se distribuyeron de manera regular en las elecciones de 1990: los porcentajes obtenidos por el PRI y el PRD son más altos en los municipios rurales y relativamente más bajos en los municipios más urbanizados; los porcentajes obtenidos por el PAN y el PFCRN aumentan junto con la urbanización, en este punto no avanzaremos más en este capítulo, para desarrollarlo más ampliamente en los subsecuentes.

Baste decir por ahora que los municipios son sumamente importantes para entender la dinámica electoral en términos generales. Además, aunque son subsistemas del Estado y de la federación, su importancia es tal que se constituyen como el motor base que en el nivel micro potencian el desarrollo económico y social de las regiones, por eso en el siguiente apartado veremos la dinámica de los procesos electorales en los tres municipios que, para el caso de esta investigación, interesan.

En las tres jurisdicciones municipales, ¿qué sucedió?

Lo cierto es que a partir de la importancia que tiene el análisis de los municipios, su dinámica y la aplicación de la política urbana, es menester primeramente indicar la división municipal para ubicar geográficamente nuestras unidades de análisis y en ellas los municipios motivo de investigación: Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Tecámac. En total contamos 125 municipios. La división geoestadística municipal se muestra en el cuadro 2.4:

Cuadro 2.4 División geoestadística municipal en el Estado de México hasta el año 2000

001	ACAMBAY	070	LA PAZ
002	ACOLMAN	071	POLOTITLÁN
003	ACULCO	072	RAYÓN
004	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	073	SAN ANTONIO LA ISLA
005	ALMOLOYA DE JUÁREZ	074	SAN FELIPE DEL PROGRESO
006	ALMOLOYA DEL RÍO	075	SAN MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES
007	AMANALCO	076	SAN MATEO ATENCO
008	AMATEPEC	077	SAN SIMÓN DE GUERRERO
009	AMECAMECA	078	SANTO TOMÁS
010	APAXCO	079	SOYANIQUEPAN DE JUÁREZ
011	ATENCO	080	SULTEPEC
012	ATIZAPÁN	081	TECÁMAC
013	ATIZAPÁN DE ZARAGOZA	082	TEJUPILCO
014	ATLACOMULCO	083	TEMAMATLA
015	ATLAUTLA	084	TEMASCALAPA
016	AXAPUSCO	085	TEMASCALCINGO
017	AYAPANGO	086	TEMASCALTEPEC
018	CALIMAYA	087	TEMOAYA
019	CAPULHUAC	088	TENANCINGO
020	COACALCO DE BERRIOZÁBAL	089	TENANGO DEL AIRE
021	COATEPEC HARINAS	090	TENANGO DEL VALLE
022	COCOTITLÁN	091	TEOLOYUCAN
023	COYOTEPEC	092	TEOTIHUACÁN
024	CUAUTITLÁN IZCALLI	093	TEPETLAOXTOC
025	CHALCO	094	TEPETLIXPA
026	CHAPA DE MOTA	095	TEPOTZOTLÁN
027	CHAPULTEPEC	096	TEQUIXQUIAC
028	CHIAUTLA	097	TEXCALTITLÁN
029	CHICOLOAPAN	098	TEXCALYACAC
030	CHICONCUAC	099	TEXCOCO

031	CHIMALHUACÁN	100	TEZOYUCA
032	DONATO GUERRA	101	TIANGUISTENCO
033	ECATEPEC DE MORELOS	102	TIMILPAN
034	ECATZINGO	103	TLALMANALCO
035	HUEHUETOCA	104	TLALNEPANTLA DE BAZ
036	HUEYPOXTLA	105	TLATLAYA
037	HUIXQUILUCAN	106	TOLUCA
038	ISIDRO FABELA	107	TONATICO
039	IXTAPALUCA	108	TULTEPEC
040	IXTAPAN DE LA SAL	109	TULTITLÁN
041	IXTAPAN DEL ORO	110	VALLE DE BRAVO
042	IXTLAHUACA	111	VILLA DE ALLENDE
043	XALATLACO	112	VILLA DEL CARBÓN
044	JALTENCO	113	VILLA GUERRERO
045	JILOTEPEC	114	VILLA VICTORIA
046	JILOTZINGO	115	XONACATLÁN
047	JIQUIPILCO	116	ZACAZONAPAN
048	JOCOTITLÁN	117	ZACUALPAN
049	JOQUICINGO	118	ZINACANTEPEC
050	JUCHITEPEC	119	ZUMPAHUACÁN
051	LERMA	120	ZUMPANGO
052	MALINALCO	121	CUAUTITLÁN IZCALLI
053	MELCHOR OCAMPO	122	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
054	METEPEC	123	LUVIANOS
055	MEXICALTZINGO	124	SAN JOSÉ DEL RINCÓN
056	MORELOS	125	TONANITLA*
057	NAUCALPAN DE JUÁREZ		
058	NEZAHUALCÓYOTL		
059	NEXTLALPAN		
060	NICOLÁS ROMERO		
061	NOPALTEPEC		
062	OCOYOACAC		
063	OCUILÁN		
064	ORO, EL		
065	OTUMBA		
066	OTZOLOAPAN		
067	OTZOLOTEPEC		
068	OZUMBA		

069	PAPALOTLA		
-----	-----------	--	--

NOTA: */ Municipio de reciente creación. No se ubica en el mapa correspondiente.
Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda INEGI, 2000b.

Cada uno de estos municipios ha tenido diferentes partidos políticos y alcaldes. La política urbana encuentra diferente aplicación en cada uno de ellos, puesto que acorde con la línea de cada partido político y la visión de cada gobernante se cristalizan las políticas urbanas.

Con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, en Cuautitlán Izcalli (1997) la obra pública en materia urbana se había paralizado. Es decir, se descuidaron rubros como la pavimentación de las calles, el re-encarpetado asfáltico y el desazolve del drenaje. Es hasta después de dicho año que tales asuntos se tratarían con mayor interés. En 2010 se construyó una carretera que conecta el centro del municipio con la avenida México–Querétaro, vía principal de acceso a otros municipios, al Distrito Federal, Hidalgo y Querétaro. Los presidentes panistas han trabajado en el área de la dotación de los servicios públicos para colonias de nivel bajo o popular, el suministro y la calidad.

En Ecatepec, antes del año 2000, la obra pública se restringía a la construcción de parques y plazas. Con la entrada de los gobiernos panistas se inició la edificación de fraccionamientos o unidades habitacionales. La remodelación de la avenida «Treinta–treinta» y otras carreteras que conectan al municipio con el Distrito Federal sólo duraría un decenio, puesto que al trienio de 2003 a 2006, el PRI–PVEM, Alianza por Todos (APT) volverían a ganar la elección.

La obra urbana que se había iniciado por el PAN quedó inconclusa. El Revolucionario Institucional no daría continuidad a la obra, este fue un factor que originó una nueva derrota y la escalada del PRD sobre la silla principal del ayuntamiento. Hasta este año la obra pública se desarrollaría al final, viéndose un notable incremento de puentes, parques y vías para acceder al DF y otros municipios circunvecinos.

En el caso de Tecámac, hasta antes de la derrota del PRI la mayoría del suelo se usaba para riego o sembradío, es decir, ganadero o de cultivo. Después, con la gestión del PAN en 1996y 2000,se realizó la construcción de unidades habitacionales en masa en ese mismo suelo de sembradío. Con esto,

se solucionó parcialmente la demanda de vivienda por parte de la población que emigró del Distrito Federal para ocupar espacios en el Estado de México e Hidalgo. Con la creciente migración de personas, se hicieron insuficientes las viviendas existentes con lo cual se establecieron proyectos para edificar otras unidades, tal es el caso de Real de Tecámac. Sin embargo, para el PAN fue imposible solucionar el problema de la vivienda. En Tecámac no sólo no se resolvieron los problemas de migración, sino que además de proliferar, se sumó el asunto de la concentración de población y la insuficiente dotación de servicios públicos.

Con la falta de soluciones, el blanquiazul perdió la elección siguiente en 2003, alzándose el PRI con la victoria en coalición con el PVEM formando con ello Alianza por Todos, APT. Esta alianza tampoco resolvería los problemas del municipio, por lo cual el PAN regresaría a la presidencia municipal en 2006. En la misma línea, se observa que en el caso del municipio de Cuautitlán Izcalli, durante 1990, ante un número considerable de votos válidos (46,163) el PRI se alzó con la victoria electoral, seguido del PAN con una distancia menor de votos 8,778 y el PRD con mayor cantidad consiguió un total de 17,636, asimismo, el PFCRN sería la cuarta fuerza política en competencia, el cual obtuvo un cúmulo de votos igual a 2,130 superior frente a otros partidos como el PPS (que se colocaría como la quinta fuerza electoral en este periodo), superior ante el PARM, PDM, PRTZ.

Ecatepec es uno de los municipios con mayor cantidad de votantes, 139,197, con un total de votos válidos igual a 125,808, uno de los mayores en 1990. En este mismo año, el PRI ganó claramente la elección con un margen de 38,152 sufragios en relación con el PAN, y con el PRD un margen de 14,083 votos. Aquí notamos cómo la distancia entre estos dos contrincantes electorales es bastante reducida. Mientras tanto, el PFCRN siguió siendo la cuarta fuerza política de la entidad, seguido por el PDM y así sucesivamente. El PRI en Ecatepec consigue prácticamente más del doble de votos que en Izcalli, esto es 38,747, mientras que el PAN también supera con un mayor margen al tricolor, aunque no tan amplio; hablamos de una cantidad de votos de 9,373.

En Tecámac, el PRI obtuvo la mayoría de votos con un margen de ventaja sobre su más cercano contrincante, el PAN, de 7,301 sufragios, y sobre

el PRD un total de 7,865. La ventaja es relativa a más del doble, mientras que la pugna entre el PRD y el PAN fue mucho más cerrada entre ellos pues sólo sacaron una diferencia de 64 sufragios. La cuestión es que para 1990 el PRI ganaría en las tres entidades con relativa ventaja del doble o más incluso, veamos el cuadro 2.5.

Cuadro 2.5 Resultados electorales en 1990 en los tres municipios.

Partidos políticos	Izcalli	Ecatepec	Tecámac
PAN	13,647	23,020	2,384
PRI	22,425	61,172	9,685
PPS	1,516	3,439	6
PRD	4,789	20,255	1,820
PFCRN	2,130	11,510	552
PARM	535	2,171	243
PDM	539	2,788	408
PRTZ	580	1,420	11
OTROS	2	33	8
VÁLIDOS	46,163	125,808	15,117
NULOS	1,692	13,389	391
TOTAL	47,855	139,197	15,508

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México IEEM, 2013
http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

Como se observa, el Partido Revolucionario Institucional en 1990 no perdió ninguno de los tres municipios. Tres años después, esta situación cambiaría, puesto que para 1993 el PAN ganaría 6 municipios, el PRD 3, el PFCRN 2 y el PARM 1, pasando por encima del supuesto “poderío priista.”

Apenas por un porcentaje mínimo la oposición lograría victorias sobre el partido dominante. Según datos del IFE, en Aculco el PAN obtendría 3922 votos contra 3377 del PRI; Atenco, 3852 votos del PAN contra 3677 del PRI; Cuautitlán México (no confundir con Cuautitlán Izcalli), 9621 votos del PAN contra 5794 del PRI; San Antonio la Isla 1511 votos del PAN contra 1299 del PRI; San Martín de las Pirámides 2970 votos del PAN contra 2725 del PRI y Tepetzotlán 8402 votos del PAN contra 5779 del PRI. El PRD puso otro traspié al PRI pues ganó en Coyotepec con un total de 4363 votos contra 2522 y un ínfimo 570 del blanquiazul. En Juchitepec y Tepetlaoxtoc también el PRD

ganaría con un total de votos de 2832 y 3007 contra 2283 y 2670 del PRI y 19 y 30 del PAN, respectivamente.

En Chapultepec y Villa Guerrero (no confundir con el Distrito Federal) la victoria correspondió al PFCRN con 852 votos y 5280 contra 790 y 5250 del PRI y, sólo 2 y 80 respectivamente del PAN. Mientras que en Huehuetoca el PARM ganó con un total de votos de 4710 contra 4125 del PRI y 885 del PAN. En suma, diez alcaldías perdidas, era el saldo de la elección de 1993, lo que indicaba una merma en el poder “avasallador” del Revolucionario Institucional. En los cuadros 2.6. y 2.7 se presenta la cantidad y la proporción de municipios perdidos por parte del PRI en 1993.

Cuadro 2.6 Municipios perdidos por el PRI en las elecciones de 1993 (1).

Municipio	PAN	PRI	PPS	PRD	PFCRN	PARM	PDM	PT	PVEM
SUMA	31,873	40,691	335	13,073	6,562	5,980	566	188	405
ACULCO	3,922	3,377	54	5	11	47	1	14	32
ATENCO	3,852	3,677	1	584	3	26	3	3	4
COYOTEPEC	570	2,522	0	4,363	116	0	0	0	0
CUAUTITLAN	9,621	5,794	106	255	56	925	2	7	228
CHAPULTEPEC	2	790	1	41	852	5	0	4	2
HUEHUETOCA	885	4,125	7	360	10	4,710	102	5	9
JUCHITEPEC	19	2,283	11	2,832	96	82	59	26	7
SAN ANTONIO LA ISLA	1,511	1,299	5	236	6	2	1	4	6
SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	2,970	2,725	1	60	2	1	2	4	19
TEPETLAOXTOC	30	2,670	10	3,007	36	38	9	17	36
TEPOTZOTLAN	8,402	5,779	106	1,084	94	49	22	26	30
VILLA GUERRERO	89	5,250	33	246	5,280	95	365	78	32

Fuente: Instituto Estatal Electoral del Estado de México IEEM, 2013
http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

Cuadro 2.7 Municipios perdidos por el PRI en las elecciones de 1993 (2).

Municipio	Otros	Válidos	Nulos	Total
SUMA	291	99564	4,153	103,717

ACULCO	20	7,483	625	8,108
ATENCO	16	8,169	255	8,424
COYOTEPEC	0	7,571	407	7,978
CUAUTITLAN	3	16,997	732	17,729
CHAPULTEPEC	1	1,698	36	1,734
HUEHUETOCA	139	10,352	300	10,652
JUCHITEPEC	4	5,419	196	5,615
SAN ANTONIO LA ISLA	4	3,074	84	3,158
SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	20	5,804	103	5,907
TEPETLAOXTOC	43	5,896	231	6,127
TEPOTZOTLAN	10	15,602	549	16,151
VILLA GUERRERO	31	11,499	635	12,134

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México IEEM, 2013
http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

Aunque el PRI empezaba a registrar una merma, seguía teniendo la primicia en cuanto a los ayuntamientos ganados que, sin ser los más poblados, sí representaban un área geográfica más amplia. Sin embargo, la escalada de otros partidos era notoria: Junto con los problemas que las administraciones pasadas dejaron sin resolver y los conflictos internos de los partidos que empezaban a aparecer, por ejemplo, pugnas por obtener las candidaturas, prebendas, privilegios, beneficios, etc., fue el parte aguas que empezaba a dar cuenta de lo que sería la derrota federal del PRI en el año 2000.

A continuación, en el cuadro 2.8 presento los datos estadísticos del Instituto Electoral del Estado de México (2013) donde se muestra que el PRI en 1993 ya no acapararía la mayoría de los ayuntamientos. En el caso de Izcalli, Tecámac y Ecatepec los triunfos le correspondieron avasalladoramente.

No obstante, nadie imaginaba entonces que en dos trienios posteriores la derrota electoral sería una cuestión real e inminente. Ni los simpatizantes menos emotivos imaginaron que el PRI ya no sería el conductor de la vida gubernamental en estas entidades.

Cuadro 2.8 Resultados electorales en 1993 por Municipio.

	PAN	PRI	PPS	PRD	PFCRN	PARM	PDM	PT	PVEM	OTROS	
Municipio	72,096	238,277	5,788	46,126	19,030	5,146	6,258	4,240	11,397	6,155	414,513
%	17.39	57.48	1.39	11.13	4.59	1.24	1.51	1.02	2.75	1.48	
Cuautitlán Izcalli	27,741	54,383	1,805	7,399	1,963	713	702	757	2,903	4,865	
Ecatepec	40,328	158,337	3,898	35,193	16,487	4,355	5,167	3,319	7,742	1,247	
Tecámac	4,027	25,557	85	3,534	580	78	389	164	752	43	

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México IEEM, 2013

http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html.

Los triunfos de la oposición aumentaron sustancialmente: 50 triunfos en total, 26 del PRD, 23 del PAN. Un ejemplo de ello fue Acolman, donde el PRD (10222) duplicó los votos con respecto al PRI (4994) y el PAN quedó muy rezagado puesto que sólo lograron 838 sufragios. En Apaxco, el PAN fue la máxima fuerza electoral con 3791 sufragios, el PRI con 1951 votos, mientras que el PRD quedó como la tercera fuerza política.

Los triunfos de la oposición, los más sonados de acuerdo con el número de votos, el tamaño de los municipios y a la cantidad de los electores, se registraron en Atizapán de Zaragoza; el triunfo del PRD fue contundente obteniendo su más cercano perseguidor el PRI un total de 43,121 votos contra 29018. En Naucalpan, el PAN recabó 89,199 votos contra 69,211 del PRI y 25,449 del PRD. En Tlalnepantla, el PAN consiguió 65,474; apenas derrotó al PRI cuya cantidad neta fue 58,921 y por último el PRD con 219,722 votos.

En 1996, como se observa en el cuadro 2.9 es donde por primera vez se presenta la derrota electoral del PRI en Cuautitlán Izcalli y Tecámac. Los antecedentes nos indican que el Revolucionario sólo ganó en Ecatepec. El margen no fue tan amplio, de hecho en los tres municipios no hubo grandes ventajas para los contendientes PAN–PRI; el PRD tuvo sufragios menos cuantiosos. El PFCRN y el PARM ya no existirían más para esta fecha, en su lugar entraría el PC y el PPM respectivamente.

Cuadro 2.9 Resultados electorales en 1996 en Izcalli, Tecámac y Ecatepec

MUNICIPIO	PAN	PRI	PRD	PC	PVEM	PT	PPS	PDM	PPM	OTROS	VALIDOS	NULOS	Total
CUAUTITLAN IZCALLI	48,427	32,672	16,080	654	4,963	3,235	778	411	549	75	107,844	3,176	111,020
ECATEPEC	67,680	84,318	60,663	10,293	16,488	8,628	1,635	2,518	1,599	223	254,045	13,481	267,526
TECAMAC	19,502	13,934	3,063	147	913	335	145	206	19	19	38,279	935	39,214

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México IEEM, 2013
http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

Características urbanas de los municipios y factores que propiciaron la derrota político-electoral

Algunos de los contratiempos que indujeron las derrotas electorales del PRI empiezan desde mediados de la década de los setenta. Es de resaltar que las contrariedades urbanas que quedaban sin resolver favorecieron que el Revolucionario Institucional perdiese su hegemonía electoral. Como es normal pensar, al inicio del ciclo de vida del ayuntamiento, los problemas pendientes por atender fueron notables: La mayoría de los predios eran irregulares; las construcciones de las viviendas eran, en su mayoría, de cartón, cubiertas con lámina de madera; los servicios eran precarios; el drenaje, irregular, y sólo había abastecimiento de agua en algunos predios (Uribe, 2006).

Las vías de comunicación eran escasas y deficientes, en su mayoría compuestas por terracería; las actividades productivas eran la agricultura y la cría de animales como el cerdo, la gallina, el ganado vacuno, el ganado porcino, etc. La preocupación de la población de Cuautitlán Izcalli no se gestaba todavía, pues se sabía que las incipientes condiciones municipales eran parte de un proceso de desarrollo regional inicial, por lo que, según la población, tarde o temprano las cosas debían mejorar (Pedro Pérez de la Garza, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, diciembre de 2009). No obstante, las cosas no cambiaron. Estos problemas fueron una condición presente en la vida de los colonos, incluso aparecerían otros contratiempos que afectaron la sensibilidad de la comunidad.

En el caso de Izcalli, sumado a estos problemas de abastecimiento de servicios públicos, las opiniones sobre la actuación gubernamental del PRI se hacían menos positivas. En este caso, los puntos de vista de la población permitieron observar un conjunto de consideraciones que minaron poco a poco

la certidumbre sobre la capacidad del partido para resolver los diversos contratiempos.

Uno de los aspectos que dañó la imagen gubernamental de un partido político fue, en primer lugar, el precario ejercicio de la administración en cuanto a los errores y excesos en el control del poder municipal, sobre todo en lo que respecta a la utilización de recursos del ramo 33, destinados originalmente para combatir la pobreza así como para obras públicas básicas, saneamiento de lagos y lagunas, además del fortalecimiento municipal.

La gente percibió que los recursos no fueron destinados para su fin primordial. Se utilizaron para otras finalidades, entre las cuales sobresalen las campañas políticas preelectorales de 1991, 1994 y 1997 en las cuales los fondos para el gasto social se utilizaron para el beneficio de la imagen del partido y del candidato (Carmela Pérez, entrevistada en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008).⁵ La población resiente que los gobiernos se desentienden de cuestiones tan importantes como lo son: la limpieza y mantenimiento de los ríos transparentes, canales de desagüe, acumulación de basura y la contaminación de los canales (Pedro García, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008).⁶

Otro ejemplo, lo encontramos en el aspecto ecológico, las críticas al gobierno priista en el Estado de México, especialmente, en Cuautitlán Izcalli, fueron reiteradas, como el caso del lago de los Lirios, sitio de entretenimiento municipal. En este caso, Jiménez (Periódico Izcalli21, 1997, p. 9) refiere: «no se atendieron las diversas solicitudes para dar mantenimiento al lago: los descensos en los niveles del agua fueron descendiendo, el pasto se pudrió, los peces se asfixiaron; murieron doce mil batracios debido a la falta de oxigenación del lago, pues se requería desazolve y dragado.»

Los gobiernos priistas dieron prioridad a otras cuestiones: buscaron atender con rapidez la llegada de más y más población (Joel Ramos,

⁵ Ella fue secretaria de presidencia en 1994 y militante del comité en el municipio. Estaba enterada de los movimientos monetarios y financieros que allí procedieron.

⁶ Para este vecino, uno de los aspectos que más preocupó a la ciudadanía en 1995 fue el daño hecho al lago de los Lirios. Decía su amigo, el Ing. Ariel Velásquez Cadena que era una “pena”, pues en ese instante el espejo, así como el lago eran el atractivo ecológico para recreación, turismo, entretenimiento, y que, además, producía oxígeno a las comunidades circunvecinas. Decía que era una pena que se pudriera de la noche a la mañana.

entrevistada en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008).⁷ Esto suponía cambios en cuanto a la oferta de vivienda con la finalidad de acallar la demanda; implicaba acciones urgentes, dar continuidad al desarrollo de la entidad hacer ajustes para recibir a dicha población (Josefina Ventura Mendoza, entrevistada en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008).⁸

Mientras se ocupaban de solucionar dicho contratiempo se relegaban cuestiones importantes como el caso de la creciente inseguridad. A pesar de que la policía montada y patrullas vigilaban la zona, era muy arriesgado salir a las diez de la noche, sobre todo en ciertas avenidas donde varios grupos de jóvenes se reunían los fines de semana para tomar bebidas alcohólicas, otros para drogarse (Sergio Nolasco Fernández, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008).⁹

En otras cuestiones, como la educación, las administraciones priistas se olvidaban de mejorar la estructura de las escuelas primarias de la zona (José Robles y Néstor Vidrio, entrevistados en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008).¹⁰ Tal es el caso de la escuela primaria “Carlos Hank González”, ubicada en la colonia Arcos del Alba, que para Juárez (Periódico Eco Izcalli, 1993, p.14) «los colonos se quejaban de aspectos tales como que la barda que protege el interior de las instalaciones pudo haberse caído y afectado a algún niño.»

En todos los periodos cuando el PRI gobernó, fue incrementándose el desempleo, hecho que incentivó a la juventud a implicarse en toda clase de vicios sociales, desde asaltantes individuales hasta bandas de jóvenes. Para

⁷ Según el entrevistado, la población exigió resolver la creciente delincuencia. Esto ocasionó la apertura de un movimiento ciudadano cuya tarea fue en los últimos siete u ocho años, observar y cuidar a los transeúntes para asegurarse de que estos no tuvieran intenciones de delinquir. La ciudadanía no tardaría en mostrar solidaridad. Echarían a andar el programa llamado “vecino vigilante”, que tenía como fin cuidar el espacio público privado.

⁸ En la calle Cuenca, en la colonia Atlanta, reportaron fugas; a pesar de que eran tratadas, a la semana siguiente el problema seguía.

⁹ Para la entrevistada la resolución de estos problemas, se ha hecho poco menos que imposible, tanto por panistas de hoy, como priistas de tiempo atrás. Lo ilustran ciertos casos como el de la Avenida Toluca, en la colonia Cumbria, que fungía como centro de diversión y reunión para muchachos, y aunque paseasen patrullas el ambiente era muy tenso. En el caso de la colonia Atlanta, se dio por el continuo retoque de la inseguridad. En cuanto a los problemas del agua, sobre todo en la colonia Atlanta, en los periodos en los cuales el PRI gobernó, no hubo una solución precisa. Aun en 1998, no se terminaba de solventar esta situación.

González (Periódico Eco Izcalli, 1993, p.10) «los jóvenes se convirtieron en 'dueños de lo ajeno' pues efectuaban robos a casa- habitación y a transeúntes, entre otros objetivos, y todo porque tenían que conseguir los medios para solventar sus vicios; más aun, el consumo de estupefacientes en esta etapa, hizo que los jóvenes encontraron un motivo para delinquir.»

La ineficiente dotación de agua era constante; muchas colonias no tenían acceso durante días; otras sólo durante algunas horas. Caso contrario, las localidades de clase media y media alta siempre contaban con el servicio. Además, en lo tocante a la seguridad en estas comunidades también era mejor; casi siempre los colonos pagaban vigilancia particular, los empleos mejor pagados estaban ocupados por gente de estas comunidades y la cantidad de bandas de jóvenes sin oficio eran escasas (Vicente Jiménez Solar, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008).

Asimismo, lo que no tomaron en cuenta los gobiernos del PRI es que la falta de una dotación correcta de los servicios a las comunidades de clase media baja y baja (comúnmente llamadas populares) acarrearía descontento y pérdida de sufragios a favor, situación que se notó en la elección de 1996 a favor del blanquiazul. Un segundo hecho que despertó descontento entre la población de las entidades es la designación de los candidatos de los diferentes partidos políticos por medios fraudulentos. Los ciudadanos se percataron de que la personalidad de los candidatos carecía de la capacidad de acercamiento a la gente y la identificación con el municipio.

Crece la inconformidad, pues se suscita el rumor de la conformación de un equipo de trabajo en el que varios de los colaboradores del candidato vienen de otras jurisdicciones; los gobernadores de los partidos políticos piensan contratar gente exterior como parte de su equipo de trabajo. La población se dio cuenta de esta situación, el rechazo es patente debido a que en el pasado se han contado con alcaldes (y sus equipos de trabajo) de otras entidades de procedencia, quienes no mejoraron las condiciones de las regiones.

Los mismos simpatizantes y militantes del PRI exigían un alcalde comprometido con el bienestar de la gente en la entidad y no con el bienestar

¹⁰ Entrevista realizada a los dirigentes del Comité Municipal del PRI en el año 2000.

de la «grupos políticos» originarios de otros municipios. Ante esta situación, hubo un gran rechazo; se conformaron «grupos de apoyo» a diferentes políticos, ocasionando con ello la división interna del partido, lo que a la postre trajo consigo el voto de castigo para el candidato.

Con esta situación, se desprendería una división al interior del partido, puesto que cada grupo pretendía colocar candidatos dispuestos a satisfacer sus intereses elitistas. La percepción de algunos militantes sobre la designación de los candidatos es que es parte de un proceso alterado por intereses personales de una cúpula de ahí que muchos de los militantes no estuvieran conformes con esa designación. Los ciudadanos coinciden en que el candidato tiene que ser un político con arraigo en cada región de acuerdo con las tradiciones, valores y necesidades de cada región; con residencia efectiva; que conociera los problemas y a los vecinos; que supiera los nombres de los pueblos y su ubicación, que estuviera dispuesto a gobernar con el pueblo y para el pueblo (Salvador Sánchez Orozco, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008).¹¹

¹¹El entrevistado comentó: «Si un foráneo viene a gastar los recursos de las entidades, entonces que trabaje. Debe trabajar más y esforzarse en arreglar los contratiempos». Don Salvador comentó una serie de estipulaciones que definen a aquellos que serían considerados vecinos del lugar y que muchos de los servidores públicos no cumplían con semejante estipulación. En la cuestión de los municipios, específicamente en Izcalli, de acuerdo con el testimonio de Salvador, que retoma del Bando Municipal 1997-2000, y que corresponde al Título Cuarto denominado «De la Población Municipal», en su capítulo primero sobre «la condición política de las personas», en el apartado sobre «la legislación acerca de la condición política de sus habitantes» manifestó lo siguiente: Artículo 13. Son consideradas originarias del municipio, las personas nacidas dentro de su territorio. Artículo 14. «Son vecinos del municipio: I.- Quienes tengan más de seis meses de residencia en su territorio. II.- Los que antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia. Artículo 15.- Son ciudadanos del municipio, las personas que además de tener la calidad de ciudadano mexiquense y vecinos del municipio, no se encuentren dentro de los supuestos previstos por el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Artículo 16.- Son habitantes del municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio. Los habitantes del municipio tendrán los derechos y obligaciones que marquen las leyes. Artículo 17.- Para los efectos de esta normatividad, son considerados transeúntes, quienes de manera transitoria se encuentren dentro del territorio municipal. Artículo 18.- Los habitantes y transeúntes en el municipio gozarán de las libertades y derechos públicos, no reservados a los ciudadanos y vecinos del municipio que se garantizan en el presente Bando. Artículo 19.- Los vecinos pierden este carácter en los siguientes casos: I.- Por renuncia expresa ante las Autoridades Municipales. II.- Por desempeñar cargos de elección popular de carácter municipal en otro municipio. III.- Por el establecimiento de su domicilio fuera del territorio municipal si éste excede de seis meses». Al parecer, el PRI cayó en la cuenta tarde. Pues en el proceso de 1996 el candidato tenía muchos años de vivir en Izcalli. Aun así, terminó por obtener el descontento gestado tiempo atrás, la inconformidad de los electores, manifestado en las urnas.

La confianza para edificar una cúpula «dominante» al interior del ayuntamiento beneficiara (según los líderes priistas en el Estado de México) a algunos grupos políticos, con el objetivo de proteger los intereses que cuidaba (Ibíd. p. 8). Una de las consecuencias de estos hechos fue la división interna del propio partido, así como el surgimiento de muchos grupos de choque al interior del comité. Todo lo contrario pasó con el PAN, donde todos los adherentes y militantes votaron por su candidato, y si sumamos que muchos inconformes priistas lo harían a favor del PAN, el resultado obvio fue que afectó la captación de votos a favor del PRI, presagiando la derrota inminente.

Tendencias electorales por ayuntamientos: La escalada de la oposición

Con base en los datos del Instituto Electoral del Estado de México (2013) para el año 2000 la oposición política seguirá en la misma tónica ascendente, 51 ayuntamientos ganados por la oposición. Sólo uno menos que en el trienio anterior. Esto denota la constante alzada que tenían dichos partidos y la bajada estrepitosa que el PRI comenzaba a sufrir.

En el caso de Atizapán de Zaragoza los votos por la oposición rebasaron los cien mil votos (102,283). Fue algo aplastante, pues el PRI ni siquiera alcanzó los cincuenta mil. En Coacalco, el PAN rebasó los cincuenta mil (50,594), mientras que el PRI no llegó a los treinta mil sufragios. En Naucalpan, las cifras fueron muy altas: el PAN llegó a 195,800 votos, contra 117,741 del PRI. En Tlalnepantla, el PAN dobló los votos del PRI con 198,035 contra 80,718. En Toluca, los 118,781 sufragios del PAN contra 100,237 logros que obtuvo el PRI. En el caso de los municipios que nos tocó estudiar. En Cuautitlán Izcalli, el PAN 105,734 contra 51,896 (esta votación rebasó en más del doble la que consiguió en el periodo anterior), incluso el PRI. En el caso de Ecatepec, el PAN con 224,986 votos superaría ampliamente a sus rivales, e incluso el gran perdedor, el PRI aumentó con mucho sus logros electorales.

En Tecámac el PAN con 34291 superaría la votación anterior, igual que el PRI, la diferencia es que el PAN logró la victoria aunque no fue por un amplio margen. Aquí harían la aparición en la escena política el CD, PCD, PSN, PAS y

DS, mientras que el PARM regresaría a la actividad electoral logrando 4,375 de sufragios que le valdrían el 0.52% del total general.

El cuadro 2.10 muestra los votos obtenidos en las victorias del PAN y el decremento del PRI en los tres municipios. El descenso empezó a hacerse visible netamente en el año 2000 año en el cual el Revolucionario Institucional caería visiblemente en las preferencias de los electores.

Cuadro 2.10 Número de votos totales y por partido político en el proceso electoral del año 2000 en cada municipio

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PCD	PSN	PARM	PAS	DS
SUMA TOTAL DE VOTOS	365,01 1	244,46 5	173,68 3	12,41 2	16,7 03	851	6,7 35	1,1 50	4,3 75	1,2 11	16,38 4
Votos en Cuautitlán Izcalli	105,73 4	51,8 96	19,4 23	3,3 53	2,7 34	242	1,1 65	186	1,1 55	-	2,812
Votos en Ecatepec	224,98 6	171,67 2	148,04 9	8,6 12	13,2 67	1,52 8	5,1 46	878	2,9 57	1,1 34	12,79 0
Votos en Tecámac	34,2 91	20,8 97	6,2 11	447	702	81	424	86	263	77	782

Fuente: Instituto Federal Electoral del Estado de México IEEM, 2009
http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

Ahora bien, para 2003 el PAN volvió a ganar la elección, aunque con cifras absolutamente menores que el trienio anterior porque se piensa que la abstinencia fue alta. En el año 2000, la cantidad de votos totales para Izcalli fue de 105,734, en comparación con 2003 donde se obtuvo 123,389, cifra mucho mayor.

Se veía como una realidad el ascenso de los partidos de oposición y el descenso del partido dominante. Por lo menos en Cuautitlán Izcalli en 2003 el porcentaje del PAN fue de 46% (esto equivale a la cantidad de 56,912 votos),

mientras que la coalición PRI-PVEM consiguió sólo 40,345 votos lo que equivale al 32%; el PRD con 13,459 (10%) se quedó muy rezagado. Veamos los cuadros 2.11 y 2.12 para ilustrar lo dicho, además de los porcentajes de otros partidos.

Cuadro 2.11 Número neto de votos y porcentajes obtenidos por partido político en cada municipio en 2003 (1).

MUNICIPIO	PAN		APT (PRI - PVEM)		PRD		PT		TOTA L
	VOTOS	PORC.	VOTOS	PORC.	VOTOS	PORC.	VOTOS	PORC.	VOTOS
CUAUTITLAN IZCALLI	56912	49%	40345	34%	13459	12%	6285	0.5%	117,001
ECATEPEC	105299	32%	116244	33%	103403	31%	6540	0.2%	331486
TECAMAC	16318	33%	25959	52%	6906	14%	299	0.01%	49482

Fuente: Instituto Federal Electoral del Estado de México IEEM, 2009
http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

Cuadro 2.12 Número neto de votos obtenidos por partido político minoritario en cada municipio en 2003

MUNICIPIO	PSN	PAS	PACEM	NO REG.
	VOTOS	VOTOS	VOTOS	VOTOS
CUAUTITLÁN IZCALLI	891	1374	568	29
ECATEPEC	2026	1777	4984	42
TECÁMAC	188	175	360	19

Fuente: Instituto Federal Electoral del Estado de México IEEM, 2009
http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

En este periodo, harían su aparición otros partidos como el PACEM y Convergencia. En el año 2000 habría en total 11 partidos políticos. Mientras que en 2003 sólo 9. El PACEM fue el partido que menos votos recabó, 568, después el PSN con 891, mientras que el PT consiguió una importante cifra de 6,285 sufragios, que lo coloca como un partido por encima de la mitad de los votos del PRD y conservó el cuarto sitio electoral y un decoroso proceso electoral.

Ahora bien, frente a Ecatepec y Tecámac, la situación cambió radicalmente. En Ecatepec, el PAN obtuvo más de cien mil votos y aun así perdió la elección ante un PRI “renovado” que reclamaba lo que presumía le pertenecía y lo hizo con un total de 116, (33%) contra 105,299 (30%) del PAN y 103,403 del PRD (29%).

Estas cantidades suponen una pelea al máximo, cerrada y al límite por obtener el triunfo. Por su parte, en Tecámac, el PRI con 25,959 votos (31%) derrotó al PAN que obtuvo 16,318(16%) al PRD con 12,906 (13%). En comparación con los dos municipios mencionados, en Ecatepec se puede ver que los votantes a favor del PRI superan no con mucho la cantidad de las otras dos entidades. En 2006 el PAN ganó la elección en Izcalli siguiendo con la línea triunfadora. En Ecatepec el PRI (entonces llamado Alianza por México) ganó la apuesta ganadora al PAN con más de 50,000 pero quedó por debajo del PRD con un total de 145,045 votos quien así ganaría por primera vez un ayuntamiento entre estos tres municipios.

Finalmente, en Tecámac el PAN vence al PRI en una contienda cerrada. Si bien en 2003 el PRI ganó las elecciones en Ecatepec y Tecámac, para 2006, ya no tendría la primicia en cuanto a triunfos se refiere. Hubo repartición de victorias entre amarillos y nacionalistas, con lo cual el PRI quedó sin triunfos y dejó en claro la escalada de los partidos de oposición quienes apenas diez años atrás no tenía voz ni voto en la escena política. Veamos los últimos cuadros 2.13 y 2.14 numéricamente lo podemos constatar.

Cuadro 2.13 Número neto de votos y porcentajes obtenidos por partido político en cada Municipio en el 2006 (1)

		PAN		ALIANZA POR MEXICO		PRD		OTROS	
	LISTA NOMINAL	VOTOS	PORC.	VOTOS	PORC.	VOTOS	PORC.	VOTOS	PORC.
TOTAL ESTATA L	9,014,847	1,001,722	25.78%	1,292,655	33.27%	1,166,434	30.02%	5,554,036	10.93%
CUAUTI TLAN IZCALLI	325,554	60,411	42.38%	46,022	32.29%	23,744	16.66%	195,377	18.67%

ECATEP EC	1,097,815	78,680	20.42%	127,575	33.10%	145,045	37.64%	746,515	8.84%
TECAMA C	134,910	28,642	39.36%	27,761	38.15%	10,507	14.44%	68,000	8.25%

Fuente: Instituto Federal Electoral del Estado de México IEEM, 2009
http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

Cuadro 2.14 Número neto de votos y porcentajes obtenidos por partido político en cada Municipio en el 2006 (2).

PT		PVEM		CONVER- GENCIA	
VOTOS	PORC	VOTOS	PORC.	VOTOS	PORC.
124,883	1.38%	91	0.001%	136,934	1.52%
4,055	1.25%	No reg.	No reg.	1,350	0.41%
2,602	0.24%	No reg.	No reg.	4,014	0.37%
503	0.37%	No reg.	No reg.	3,365	2.48%

Fuente: Instituto Federal Electoral del Estado de México IEEM, 2009
http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

Reflexión final

A pesar de que ha existido un periodo de alternancia en el poder, objetivado con los triunfos de la oposición, no ha habido avances reales traducidos en la calidad de vida de la población. En una opinión muy personal, los presidentes municipales, los partidos políticos gobernantes, primero el PRI, sus equipos de trabajo, asesores, cabildos, etc., hasta la fecha han sido incapaces de fortalecer los ayuntamientos y proporcionar resultados concretos en materia de obra urbana para el provecho de la población en las tres entidades.

Por lo menos en Cuautitlán Izcalli y Tecámac, cada vez más la población se queja de la deficiencia en las dotaciones de servicios públicos, infraestructura básica, conflictos partidistas por el poder, divisiones internas y elecciones erróneas de los candidatos producto de las preferencias personales de las élites políticas, todo ello en perjuicio de mejoras en la administración pública y servicios a la población.

Las reformas constitucionales emprendidas en 1983 y en 1999 otorgaron al municipio nuevas facultades, pero no avanzaron en la creación de un diseño institucional que otorgue incentivos y estableciese reglas para que este órgano constitucional asumiera sus nuevas responsabilidades.

Más adelante, la promulgación de las Leyes Generales de Desarrollo Social y de Desarrollo Rural Sustentable propiciaron que los municipios dejaran de ser simples prestadores de servicios públicos y se constituyeran en una pieza importante del desarrollo. Nuevamente se dejaron intactas sus reglas básicas de operación.

En concordancia con Merino (2004), existen cinco grandes temas que demandan actualizar el diseño institucional del municipio mexicano, un *filtrado* de problemas locales que habría que revalorar: Uno, adecuar las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos con el fin de expresar la pluralidad política de sus comunidades y al mismo tiempo fortalecer su eficiencia gubernamental; dos, resolver las contradicciones que genera el sistema de aportaciones federales y participaciones a los gobiernos municipales que están desincentivando la eficacia de la recaudación local; tres revisar los mecanismos para incorporar una mayor vigilancia y participación de la ciudadanía; cuatro, desarrollar técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales, y cinco, establecer incentivos para capacitar, profesionalizar y establecer un servicio civil de carrera, que permita contar con mejores recursos humanos para planear, ejecutar y supervisar el trabajo de los gobiernos municipales. El trabajo de establecer un diagnóstico de los municipios se sustenta en la importancia de actualizar el status legal, indicado por el papel que dicha institución ha tenido en la historia reciente en los municipios del país y en el Estado de México. La alternancia política y los gobiernos de oposición se llevaron a cabo inicialmente en el ámbito municipal.

Para el año 2000, la alternancia en la presidencia de la república era una realidad. Como lo señalara Merino (Op. cit., p. 20): «Más de tres cuartas partes de los electores a nivel municipal ya habían experimentado el fenómeno de la alternancia en el nivel local. Desde mediados de los años

ochenta los municipios han cubierto los vacíos provocados por la disminución de la burocracia federal.»

Los gobiernos locales se ocuparon en atender al menos las áreas más elementales de las demandas públicas. Pudo superarse la crisis económica y reformar la vida económica del país sin costos políticos dramáticos.

Los municipios han sido en gran medida los filtros que han impedido que los problemas de la población lleguen a instancias de mayor decisión. Pues tentativamente, los gobiernos municipales al atender y solucionar sus contratiempos, resolverían una parte de la problemática nacional, por eso la nominación de *filtros*, porque una vez que se atienden los contratiempos de cada localidad, en general, se subsana una parte de la problemática nacional. Por esto, se entiende el filtrado de problemas como una solución para las necesidades de las regiones.

Al mismo tiempo, durante el largo periodo de la transición, los municipios se convirtieron en el principal receptor de las demandas ciudadanas, en un contexto de crisis económica y disminución de la presencia e influencia de la burocracia federal. Los municipios han sido en gran medida los filtros que han impedido que los problemas de la población lleguen a instancias de mayor decisión y que las expresiones y demandas ciudadanas desborden los cauces institucionales.

Al parecer –sin afirmar que así sea al cien por ciento– los partidos políticos que se instalaron en el poder no han tenido las estrategias ni la capacidad para resolver los problemas que se suscitan. La intención ha sido buena, captar la totalidad de los contratiempos y convertirlos en soluciones; esto fue parte de las campañas electorales en Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Tecámac, sin embargo, esta idea, lastimosamente, ha sido rebasada por la realidad.

Los déficit en obra urbana, demuestran que el intento por restaurar la armonía social ha quedado en eso, pues la mala organización y planeación municipal, el deficiente suministro de servicios básicos de calidad, entre otras cosas, requirió y requerirá del esfuerzo de todas las instancias sociales (como

lo es el gobierno estatal, los ayuntamientos y la sociedad, en general) para el bienestar de las localidades.

En el caso de Cuautitlán de Izcalli, después de más de veinte años de gobierno priista, el PAN ganaría la elección en 1996 con lo cual se consolidaría como una fuerza política alterna cuya consigna radica tentativamente en resolver problemas ciudadanos olvidados por los gobiernos priistas. En este sentido, el caso de Ecatepec fue distinto, hasta el año 2000 el PRI perdería la elección para acalde, aunque a diferencia de Izcalli la recuperaría en el siguiente trienio (2003), y pese a esto, en 2006 volvería a perder, esta vez con el PRD. En este municipio se presentaría una bajada y subida de partidos ganadores, donde por periodos ganaba la oposición y durante otros ganaba el Partido Revolucionario y así sucesivamente desde 1998 hasta 2006.

Para Tecámac el caso fue diferente ya que el PRI hasta 1996 tendría la jefatura de la alcaldía. En esa fecha el PAN ganaría el siguiente trienio también, hasta que en 2003 el PRI retomaría el liderazgo, pero en 2006 perdería frente a Acción Nacional de nueva cuenta. Como vemos este proceso fue diferente en Izcalli y Tecámac. Pues mientras en el primer caso el PAN ganó en 1996 y persiste hasta la fecha, en Ecatepec han cambiado los partidos desfilando uno por trienio (2000 hasta 2006): PRI, PAN y PRD en ese orden. Mientras que en Tecámac hasta 1996 el PRI mantuvo el dominio, después dos trienios seguidos el PAN, posteriormente regresó el PRI y luego otra vez lo haría el PAN. Esto denota una irregularidad política bastante marcada. La situación no parece fácil de describir, menos aun de explicar. Empero, las condiciones de los municipios, la problemática dominante, entre otras cosas, ha llenado de inseguridad a los electores quienes han manifestado su volatilidad electoral en las urnas votando por uno y otro partido político.

Para finalizar, cabe resaltar que en el caso de Izcalli, la gente siguió votando por el PAN en tres periodos seguidos, en este punto, me suscitan varias preguntas:

¿Qué aspectos ocasionarían la triple victoria consecutiva del PAN en Izcalli? En el caso de Ecatepec, ¿qué ocasionaría que en tres trienios consecutivos tres partidos diferentes ganaran las elecciones municipales de

2000, 2003 y 2006? ¿Qué serie de circunstancias ha hecho posible la consumación de estos eventos? ¿Cuáles son las diferencias y similitudes entre los tres ayuntamientos para que se haya suscitado este racimo histórico de victorias electorales para la oposición? En este sentido, sostengo que la vinculación entre las promesas de campaña, la aplicación y los resultados concretos de la política urbana en los tres municipios es un factor que explica la alternancia política y la aparición de los índices de volatilidad electoral.

Capítulo III

Competitividad y volatilidad electoral: el caso de los procesos electorales en el ámbito nacional, estatal y municipal

Introducción

De acuerdo con los procesos electorales que han devenido a partir de la mitad de la década de los noventa, fecha en la cual el PRI perdió las alcaldías en Tecámac, Ecatepec y Cuautitlán Izcalli dándole a la oposición el pasillo principal para ocupar las presidencias municipales, la ciudadanía cifraba su esperanza en que las autoridades elegidas trabajaran con la consigna de superar los problemas de servicios públicos e infraestructura urbana, de comunicaciones y transportes para incardinar una transformación radical en el nivel de vida en comparación con trienios anteriores.

Debido a la carencia de resultados positivos, desde 1997 la ciudadanía pondría sus ojos en el posible trabajo del PAN y el PRD como los principales artífices de las políticas públicas encaminadas a originar mayores beneficios para una ciudadanía insatisfecha debido a la ineficiente gestión urbana del entonces partido oficial. La débil articulación entre las promesas de campaña y el descredito general abrió la posibilidad de que se concretara la creencia popular en el «cambio», cuyo desarrollo beneficiase al grueso de las tres entidades, especialmente las circunscripciones menos aventajadas y en las cuales los partidos de oposición serían los medios idóneos para llevar a cabo esa situación.

En efecto, las promesas de campaña giraron alrededor del concepto de «cambio», entendido en el ámbito político como la habilidad de un discurso para transformar las ideas, los conceptos y las prácticas de otros. No debe extrañar que los estudios semióticos, lingüísticos y de análisis de contenido, en los últimos años se hayan multiplicado tratando de desentrañar los usos abiertos o *soterrados* del lenguaje en el contexto de la confrontación política, que se da tanto en el marco de una campaña electoral como en el ejercicio de una acción de gobierno, determinados ambos por un espacio temporal de intercambio de mensajes con miras a la consecución de un objetivo, en este caso, el triunfo en las alcaldías de los municipios.

¿Cuáles son los *resortes* que mueven al actor político, en sus campañas políticas, en la emisión y estructuración de un discurso electoral ya sea para manipular, confundir, persuadir, convencer, animar y de ahí generar una transformación en la ideología de los actores y líderes políticos, partidos, estructuras de gobierno, entre otros?

Desde la perspectiva de Gasperin (2002, p.23), la palabra «cambio» se vincula directamente con la noción de discurso político. Así, este autor entiende por discurso:

«Conjunto de mensajes que circulan al interior y al exterior de la opinión pública y que se encuentra compuesto por un componente lingüístico acompañado de un componente retórico, donde el componente lingüístico propiamente dicho asigna un sentido 'literal' a los enunciados fuera de cualquier contexto enunciativo y el componente retórico interpreta ese enunciado.»¹²

Con todo y sus contingencias, en México, durante los procesos electorales, el concepto de «cambio» estuvo enraizado en el discurso político de aquellos candidatos que ansiaron el poder y lo consiguieron. El ejemplo más patente lo tenemos en la escala federal con la campaña electoral panista cuya bandera teórica fue dicha noción, además de la tentativa de reestructuración de las instituciones del Estado, la cual sería la consigna fundamental de este presumible vuelco gubernamental (Ibíd.).

Es de llamar la atención que el 30 de abril, uno y dos de mayo de 2005, en el marco de la Asamblea y Convención Nacional del Partido Acción Nacional (PAN), la frase que trataba de definir el triunfo foxista fuera: «un partido en acción, por un México en cambio», porque precisamente a unos meses de cumplirse cuatro de años de la alternancia, esta palabra había sido prácticamente guardada en el «baúl de los recuerdos», cuando en el marco de la campaña política del año 2000 se convirtió prácticamente en el botín máspreciado de partidos y candidatos que buscaron la presidencia de la república.

¹²Alternativamente, también se revisó la definición de discurso político en fuentes textuales como: Márquez Méndez, H. (2005). Análisis del discurso de Vicente Fox, Tesis de licenciatura, UAM., [En línea]. México, disponible en <http://148.206.53.231/UAMI13282.pdf>. [Accesado el día 6 de septiembre de 2009]

El marco de la campaña presidencial del año 2000, la palabra «cambio» tenía para el ciudadano común más que un reclamo, era como un «grito de guerra» que posibilitaba una transformación de individuo en agente social (Gasperin, 2004).

En ese año, el imaginario colectivo en su mayoría quería transformar, sin saber a ciencia qué y hacia dónde, y los estrategas no tardaron demasiado en darse cuenta de que sería la palabra clave para construir argumentos políticos que se tradujeran finalmente en votos para el partido y el candidato que la enarbolaba. Porejemplo, un discurso que garantizase una mayor eficiencia en la dotación de servicios públicos para colonias de menor estrato socioeconómico. Y una mayor concientización en la mejora de los servicios del drenaje.

El anhelo de una transformación nacional sucedió en el marco de la campaña del año 2000 la cual fue monopolizada y encarnada a través de una alianza de dos partidos y un candidato presidencial que la irradió a todas las demás candidaturas que se construyeron a lo largo y ancho de la república mexicana. Quizás el primer triunfo previo a la victoria electoral, fue el triunfo del lenguaje, el triunfo de la palabra, que, atrapada y con dueños ya identificados, sólo necesitó que los días transcurrieran para que trajera los resultados inminentes.

Para entender un poco mejor la importancia y el manejo del discurso, hay que tomar en cuenta sus condiciones de emisión y de recepción. En este sentido, desde el punto de vista de las condiciones sociales, culturales, económicas y, por supuesto, políticas del momento, dicha palabra *encarnó* el anhelo de muchas personas, como la confianza que inspira al sujeto discursivo, basado en la imaginación y la emoción. Superó al *logos* que aporta la argumentación razonable de una verdad para convencer al electorado (Ibíd.).

Es menester entender que para el ciudadano de ese año, su concepción de cambio no se materializaba en indicadores externos, sino en la repetición multisexual de las mismas siglas, de los mismos gobernantes pero encarnados en otros personajes del mismo discurso, así que quien no tuviera una relación con estas interpretaciones del lenguaje sería quien pudiera arropar el concepto y hacerlo atractivo para la población.

Sin duda fue una situación complicada por todas las esperanzas que generó este acontecimiento. En otros niveles de gobierno la expectativa no disminuyó. En el Estado de México, en los municipios, a partir de 1996 y en adelante, muchas personas y políticos se preguntaron por los beneficios que traería adoptar la coyuntura federal del año 2000. Bajo el clima de incertidumbre los electores no acertaron con respecto a quién debían otorgarle el voto. La cuestión no era fácil, significaba colocar el desarrollo de su municipio en manos de un partido político distinto, ¿qué tipo de candidato? Los resultados reflejarían la idoneidad de la elección.

Con ello, la volatilidad electoral hizo su aparición. Los electores empezaron a colocar sus ojos en otros partidos políticos (PRD, PT, PSD). Aparentemente la competitividad entre partidos políticos fue mayor. La volatilidad electoral se disparó pues llegó el tiempo donde las personas sufragaban una vez por un partido, posteriormente votaban por otro. Las preferencias no tenían una posición segura. Los programas de acción electoral y los candidatos tuvieron un papel fundamental. Los partidos hacían su mejor esfuerzo para captar electores. El escenario político electoral dejaba ver su inmensa complejidad. El telón había sido abierto; el drama comenzaba.

Al revisar datos electorales y analizarlos índices de volatilidad y competitividad, y con base en datos políticos, se encontró información que ayudó a comprender la génesis de los procesos políticos que se gestaron, sus particularidades y entender cómo confluyeron los programas electoral del PAN y PRD a partir de 1996 para que el partido dominante perdiese la alcaldía en las tres entidades mencionadas.

La volatilidad política en el mundo y su relación con el Estado de México

El Estado de México se adentró en una dinámica caracterizada porque el gobierno aportaría recursos financieros a los procesos electorales. La acción gubernamental para vigilar el curso de las elecciones fue la principal causa de dicha acción. Esta situación no sólo se vivió en el país, sino también en otras regiones del orbe como América Latina.

Con el solo afán de describir la coyuntura y comprender la dinámica electoral a partir de los índices de competitividad y volatilidad, se estudiará el caso de algunos países de América Latina y países occidentales, así como la situación en el país y en el Estado de México haciendo hincapié en la definición de los términos.

En América Latina, a partir de la década de 1980 se iniciaron reformas dirigidas a una mayor participación del Estado en la financiación de las campañas electorales y en las actividades de los partidos (Zovatto, 2001). El objetivo de esta reforma fue incrementar el control estatal sobre la actividad partidista como una manera de garantizar una mayor transparencia en el manejo de los fondos y controlar la corrupción. Desde esas reformas, ya han pasado más de veinte años y, aun así, la cuestión referente a por qué vota la población a favor de tal o cual partido político no es suficientemente clara y continúa incidiendo en la vida política y electoral en Latinoamérica.

Asimismo, el tema toma importancia por la relevancia de la profunda crisis de credibilidad en los representantes y en las instituciones del sistema político en la que estuvo sumida la región, toda vez que los ciudadanos, en menor medida que hace dos décadas, no observaron beneficios en la calidad de vida ni en sus instituciones políticas (López-Monjardín, 2004).

Veamos el caso de Venezuela. En los últimos quince años para ser exactos, Venezuela ha experimentado una profunda desinstitucionalización de su sistema de partidos, pasando de tener un bipartidismo atenuado con escasa volatilidad y baja fragmentación en las décadas de 1970 y 1980, a un multipartidismo extremo en que la volatilidad y la fragmentación elevadas son elementos esenciales del sistema de partidos. La estabilidad institucional existente durante el periodo bipartidista, que tenía su origen en el denominado «Pacto del Punto Fijo» que se refiere al acuerdo entre los partidos mayoritarios, iglesia, empresarios, sindicatos y fuerzas armadas para repartirse el poder, fue construida sobre los cimientos de los dos principales actores políticos del periodo: la Alianza Democrática (AD) y el Centro Operativo para la Política Electoral (COPEL), (Zovatto, 2002).

Sin embargo, a finales de la década de 1980, se produjo una profunda crisis económica y social, que unida a la corrupción política y a las divisiones

internas de COPEL, provocaría desconfianza en los ciudadanos para con las instituciones políticas, identificándolos como los responsables de los problemas del país. Es entonces cuando los liderazgos personales se impusieron sobre los propios partidos políticos desconfigurando el sistema de partidos existentes y generando el sistema multipartidista actual.

Para entender aún mejor nos preguntaremos ¿Qué es un indicador de volatilidad? Desde la perspectiva de Reniu (2004), es una de las herramientas más comúnmente utilizadas en los estudios electorales, en tanto que es un instrumento útil para formar una idea general de los cambios en el comportamiento electoral producidos entre convocatorias electorales consecutivas en beneficio de los partidos políticos ante los retos del siglo XXI.

Bartolini (1986, p. 20) entiende por volatilidad electoral el desplazamiento del voto entre los diferentes partidos, en dos elecciones sucesivas. «Expresado como porcentaje, el índice de volatilidad mide la diferencia neta entre las proporciones de votos obtenidos por los principales partidos en esas dos consultas electorales.»

Este hecho es una consecuencia de la inseguridad que provoca la continuidad de un partido político en el poder, pues los problemas de un país: las crisis económicas y sociopolíticas, las divisiones al interior de los partidos políticos, la mala administración de los recursos y la poca obra pública, entre otras cosas, representan para el ciudadano un referente en contra, al momento de tomar una decisión en las elecciones políticas.

Para Gómez Tagle (2001, p.89) entre los votantes existen tendencias latentes a la volatilidad, es decir, “hay un número significativo de electores que entre dos elecciones votan por partidos diferentes, o bien, optan por no votar o, en su caso, volver a votar.” Esto surge como una especie de “miedo” infundido en una vuelta a la confianza en un partido político.

Ante esto, se asume el mote de “Agnosticismo Electoral” (este concepto es mío) el cual mantiene a la población siempre en la expectativa, a punto de decidir por quién votar o no votar. El elector no sabe qué creer. Al final terminan por no tomar una decisión franca, sino muchas veces apresurada, de allí la volatilidad inherente en los procesos electorales.

El fenómeno de la volatilidad aumentó con bruscos cambios en el alineamiento de los electores. La estabilidad de los sistemas de partidos es objeto de interés generalizado. Naturalmente el proceso no ocurre de la misma forma y en el mismo grado en todos los países, depende de las características de cada sistema político y aun de cada sociedad (Reniu, op. cit.).

Asimismo, de acuerdo con la visión de Gunther y Montero (1994), en algunos casos (países del antiguo bloque soviético y en ciertos países latinoamericanos) la volatilidad electoral se da con particular intensidad, aunque también se registra, significativamente, en democracias occidentales.

Veamos, por ejemplo, el caso de Europa que ilustra el cuadro 3.1. donde se muestran los porcentajes de volatilidad media en los países europeos. Estos porcentajes indican altos volúmenes de volatilidad en los años setenta y finales de los ochenta, caso concreto 1977–1994 para países como España, Italia, Portugal, Francia, Grecia y Noruega con porcentajes mayores a 10 en esas décadas.

Cuadro 3.1 Volatilidad electoral media en los países europeos, 1974-1994

País	Media%	Años
España	16,7	1977-1993
Italia	14,8	1977-1994
Portugal	13,2	1974-1993
Francia	13,0	1978-1988
Grecia	12,4	1974-1993
Noruega	10,8	1977-1989
Dinamarca	9,8	1977-1988
Reino Unido	9,8	1974-1987
Suecia	9,3	1976-1988
Finlandia	9,1	1975-1987
Bélgica	8,7	1977-1987
Holanda	8,3	1977-1989
Irlanda	8,2	1977-1989
Suiza	6,5	1975-1987
R.F. de Alemania	6,2	1976-1987
Austria	4,0	1975-1986
Promedio sur Europa (1974-1994)	14,1 (25 elecciones)	

Promedio resto (1974-1989) 8,1 (41 elecciones)

Fuente: Citado en Reniu (2004): Richard y Montero, José Ramón (1994). "Los anclajes del partidismo: Un análisis comparado del comportamiento electoral en cuatro democracias del sur de Europa".

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/V/volatilidad.htm> y
<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/V/volatilidad.htm>.

Significa que los países con porcentajes de volatilidad arriba de 10 puntos han tenido durante mucho tiempo un único partido político dominante. Mientras que aquellos que poseen índices debajo de 10 han tenido una volatilidad media o baja en sus procesos electorales.

Caso concreto del cuadro 3.1, se puede observar cómo de entre los países europeos, los mediterráneos y Noruega (Portugal, España, Italia, Francia y Grecia), para el periodo 1974-1994, presentan una volatilidad media de casi el doble que el resto de países europeos para el periodo 1974-1989. Exceptuando a Italia los 3 son países de reciente democratización, cuyos sistemas de partidos han ido solidificándose, factor que explica dichos índices de volatilidad (Ibíd.).

Esta situación evoca la estabilidad o variación del formato del sistema de partidos, como agregados, puesto que para su confección se toma en consideración las diferencias porcentuales de los votos obtenidos por los diferentes partidos entre dos elecciones. Es por esto que no pueden interpretarse dichos índices como un indicador de cambios individuales de comportamiento, si bien al ser función de las variaciones en la implantación de los partidos entre elecciones nos puede dar una idea genérica de la importancia de los cambios de comportamiento entre ambas elecciones. Según Reniu (2004, p.22): "Son, a fin de cuentas, indicadores que como expresión *agrosso modo* del mayor o menor volumen de cambios de comportamiento vienen siendo utilizados."

La inestabilidad derivada de altos grados de volatilidad, con cambios radicales en el apoyo electoral a uno u otro partido, agrega un factor que hace imprevisible la continuidad de las políticas gubernamentales y aleja en muchos casos los votos, así como a personalidades valiosas y con experiencia de gobierno. El índice de volatilidad electoral, tal como se lo ha definido, mide los

valores netos del cambio en las proporciones de votos obtenidos por los partidos. En tal sentido, refleja la volatilidad total dentro del sistema.

En cada contexto, geográfico e ideológico las condiciones de dicho concepto es muy diferente, por ejemplo: Un análisis breve de los resultados electorales en América Latina, basado en los ya citados diccionarios de ciencias sociales y la obra de Gunther y Montero (1994), revisados vía Internet, muestra en determinados países la existencia de muy altos índices de volatilidad. De forma sintética, cabe señalar que en Venezuela, el Partido Causa Revolucionaria (PCR) saltó del 1.65% al 20.68 % del electorado entre las elecciones parlamentarias de 1988 y 1993, mientras el partido mayoritario en el gobierno, perdía el 46.02% de su electorado. En Perú, el partido Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) perdió el 60.6% de sus electores entre las elecciones presidenciales de 1985 y las de 1990. Por su parte, en Panamá, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), que en las elecciones de 1989 obtuvo 28 legisladores, sobre 67 integrantes de la Asamblea Legislativa, obtuvo una sola banca en las elecciones de 1994.

Para Bartolini (1986), las elecciones españolas de 1982 con la llegada al gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y las italianas de 1994 (posteriores al desarrollo de la operación judicial conocida como “*mani-pulite*”) son las que registran un mayor índice de volatilidad entre todas las elecciones europeas occidentales registradas desde 1885.

En el siguiente cuadro 3.2 se presentan los datos correspondientes a los índices de volatilidad total, intrabloques, entre bloques y el índice resultante en este para observar el desarrollo de la volatilidad por rango de tiempo. Estos índices se derivan de ponderar el número de partidos políticos por proceso electoral, el número de votos obtenidos por partido y la diferencia de votos entre partidos. Se muestran los porcentajes lo cual denota que un mayor porcentaje significa una mayor incertidumbre en las preferencias del voto, es decir, la población no sabe por quién votar. Cabe mencionar que el mayor índice de volatilidad total alcanzado por España fue de 42,3, en las elecciones de 1982.

Cuadro 3.2 Volatilidad electoral en España, 1979-1993

Rango de años	Volatilidad Total (%)	Volatilidad Intra Bloques (%)	Volatilidad Entre Bloques (%)	Índice Resultante (%)
1979-1977	10,8	8,6	2,2	20,4
1982-1979	42,3	35,6	6,7	15,8
1986-1982	11,9	9,5	2,4	20,2
1989-1986	8,9	7,2	1,7	19,1
1993-1989	9,5	7,8	1,7	17,9
Promedio	16,7	13,8	2,9	17,4

Fuente: Fuente: Citado en Reniu (2004): Gunter, R. y Montero, José Ramón (1994). "Los anclajes del partidismo: Un análisis comparado del comportamiento electoral en cuatro democracias del sur de Europa".

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/V/volatilidad.htm> y
<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/V/volatilidad.htm>.

Cabe mencionar que la desaparición y aparición de nuevos partidos en la arena política implica un incremento o decremento significativo de la volatilidad resultante. Es por tanto, una *certificación* de que el formato del sistema de partidos se ha visto modificado por los cambios operados en el comportamiento del electorado europeo, si bien no se debe olvidar las modificaciones del número de partidos en total, es también significativa.

In strictu sensu, en situaciones de consolidación del sistema de partidos, los índices de volatilidad permanecen incluso por debajo de la media del período.

Destacan los casos de las dos últimas elecciones generales en España, 8,9 y 9,5 respectivamente; la última elección portuguesa, 9,5 en 1991-1987; el período 1953-1987 en Italia, con un promedio de 6,4 o el período 1981-1990 en Grecia con un promedio de 5,2.

Sin profundizar en la hechura de los índices, se define que cada uno de aquellos que aparecen en el cuadro 3.2. El índice complementario a este índice es el que mide la volatilidad entre bloques (VEB), definida como "la magnitud del intercambio electoral que atraviesa la línea que divide a los partidos que representan los lados opuestos de una división". Respecto a la medición de dicha competencia interna usaremos el índice de la volatilidad intrabloques (VIB), esto es, la volatilidad que se produce exclusivamente en el interior de

cada uno de los bloques o grupos de partidos. Para su cálculo se resta la volatilidad entrebloques a la volatilidad total. Finalmente, para Gunther y Montero (1994, p. 253)“el último índice explica dichos cambios en el formato del sistema de partidos a nivel del índice de relieve, cuyo cometido es medir la proporción de la volatilidad total o neta que es explicada por la volatilidad entrebloques.” No obstante, en esos extraordinarios índices de volatilidad total, fueron mucho más reducidos los índices de volatilidad entre bloques.

Altos porcentajes de electores españoles e italianos dieron su voto a partidos distintos que aquellos a los que habían votado en la elección anterior, pero un número mucho menor se atrevió a cruzar la barrera entre los bloques partidarios identificados como de izquierda y de derecha. A pesar de la disposición de gran número de electores a cambiar su decisión partidista entre una elección y otra, los electores se mostraron renuentes a votar fuera de su bloque preferido.

El fenómeno de volatilidad electoral no ocurre de manera uniforme. Puede explicarse a partir de diversas causas y se relaciona estrechamente con las características de cada sociedad, la gestación y el funcionamiento de cada sistema político. No obstante, hay coincidencia general en cuanto a que la existencia de raíces o anclajes partidistas sólidos en el conjunto de la sociedad es una condición esencial para la estabilidad de las adhesiones partidarias.

Desde ese punto de vista, pueden distinguirse tres tipos de anclajes o raíces de la fidelidad partidista: los vínculos psicológicos entre el partido y sus votantes (identificación partidista), la organización partidaria y el enraizamiento de los apoyos partidistas en clivajes sociales. La apertura del sistema de partidos de alguna forma incrementa los índices de volatilidad.

En los tres municipios se apertura el sistema de partidos, sobre todo con la escalada de la oposición a lo largo de la década de los noventa y 2000hizo aumentar la volatilidad en los sufragios entre rangos de tiempo en periodos electorales no así la competitividad. Considero que el triunfo del PAN en la elección del año 2000 fue parte de un momento histórico en el que la oposición aprovechó para derribar al entonces partido oficial. No obstante, no considero que haya un juego real de multipartidismo en los tres casos municipales.

Desde otro ángulo, también puede asignarse un papel relevante al liderazgo partidario, aun cuando este incida más en la volatilidad dentro de un bloque que en la volatilidad entre bloques. Bartolini y Mair (1990, p.45) expresan: “El propio sistema electoral aplicado incide sobre la estabilidad del sistema político, en la medida en que dificulta o facilita los fenómenos de volatilidad.”

En lo que se refiere a la identificación partidista, es un hecho generalmente aceptado que la fuerza del vínculo psicológico, el sentimiento de afectividad o cercanía y la lealtad que de él deriva hacia una familia ideológica o un partido determinado, constituye un fuerte anclaje de la opinión política (el llamado anclaje actitudinal), en la medida en que arraiga, alinea y estabiliza a su electorado, disminuyendo el riesgo de volatilidad.

Un electorado que carece de identificaciones partidarias consolidadas es potencialmente volátil y susceptible, en determinadas situaciones y bajo la influencia de campañas políticas eficaces de provocar cambios electorales drásticos, con sus consecuencias sobre los procesos electorales y la estabilidad del sistema de partidos, entendidos como el conjunto de elementos que componen la estructura y dinámica de las entidades partidistas.

Un segundo tipo de anclaje de la fidelidad partidista surge de la estructura organizativa de los diferentes partidos. En el caso de los tres partidos, cuentan con una estructura sólida y adecuada que continúa operando en los períodos entre convocatorias electorales, con arraigo en todo el Estado de México y penetración relevante en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Las tres entidades estarán mucho menos expuestas a una potencial volatilidad de su electorado ya que el ratio entre afiliados y electores de cada partido (que parece declinar, por otra parte, en la generalidad de los países), así como la vinculación más o menos estrecha del partido con organizaciones sindicales, religiosas u otras organizaciones de la sociedad civil que pueden canalizar el apoyo hacia aquel, son elementos significativos que permiten obtener con seguridad los votos de una cierta parte del electorado.

En tercer lugar, el enraizamiento de la identificación partidista en un clivaje social, sea de clase, regional, religioso o ideológico, consolida los

vínculos entre electores, partidos políticos y contribuye a estabilizar el sistema de partidos en la escala municipal.

Destaca la importancia de la estructuración social del partidismo como instrumento para estabilizar la relación con los electores. Asignan especial significación a la capacidad de los partidos para articular las demandas de los ciudadanos afectados por un conflicto urbano, traduciendo un clivaje social en una adhesión política (Ibíd.).

La fidelidad partidista arraiga sólidamente a partir de la identificación del partido con los intereses políticos de un grupo o de una clase. Alcántara, Del Campo y Ramos (1999, p. 43) plantean que “naturalmente, si en una sociedad determinada no existen clivajes sociales profundos, la tarea de retener electores de un segmento específico, definido por una línea de conflicto, se verá muy dificultada.”

Los casos de Ecatepec y Tecámac la actitud hacia el líder o el candidato del partido fue otro de los factores que afectó potencialmente la volatilidad de su electorado. En general, las valoraciones positivas respecto a la gestión de un líder político, en el gobierno o en la oposición, contribuyeron a mantener las adhesiones, mientras que las negativas las ponen, naturalmente, en riesgo, en la medida en que la figura del líder juega un papel cada vez más significativo en las campañas electorales.

Desde este punto de vista parece crucial señalar que la importancia del líder se acrecienta en aquellos partidos “*catch all*”, con relación a los partidos de ideología definida o con fuerte arraigo en determinados sectores sociales como en el caso de Tecámac en el cual la figura de Aarón Urbina fue determinante para ganar dos periodos electorales por su forma de relacionarse con el polo campesino y obrero cuya emisión de votos fueron claves para ganar las competencias políticas.

La estructuración de los distritos electorales, las reglas de representación, la necesidad de un mínimo porcentual para acceder a cargos electivos, entre otros mecanismos, pueden operar en forma discriminatoria respecto a los partidos minoritarios. Como consecuencia de ello, los electores tienden a concentrarse en los partidos mayoritarios (*voto útil*), lo que dificulta la subsistencia de los pequeños partidos (y mucho más la aparición de partidos

nuevos), que pudieran eventualmente canalizar la expresión de fenómenos de volatilidad electoral (Sartori, 2000).

Me parece que aunque en muy distintos grados, el proceso de desalineamiento electoral que se vivió en los tres municipios contribuyó al aumento de la volatilidad electoral que se constató en muchos países y también en otros municipios del Estado de México. Sus causas, múltiples y complejas, se relacionaron estrechamente con la situación política y social de cada entidad en particular. No obstante, parece posible ensayar la identificación de algunas de esas causas que incidieron generalmente para determinar la amplitud del proceso.

En primer lugar, creo que, recorriendo todas las sociedades democráticas, desde América Latina hasta los países de Europa occidental, parece verificarse una tendencia generalizada a la disminución del interés de los ciudadanos por la actividad política. Sea como consecuencia de la caída de paradigmas provocada por el derrumbe del socialismo real, de la transformación de los estilos de vida, la entronización del consumo como valor fundamental, u otras múltiples causas, lo cierto es que la preocupación por lo público ha cedido claramente el lugar a una actitud en que predomina la búsqueda de la realización individual. Todas las encuestas recogen una menor cercanía a los partidos, coincidente con la baja en la tasa de afiliación.

En el caso especial de Ecatepec esta tendencia parece tanto más clara cuanto se la verifica también con relación a los sindicatos, unidos desde su origen a la participación política de las clases trabajadoras. Incluso no sólo en esta entidad sino también en muchas otras localidades y países cayó el interés ciudadano por participar en otro tipo de organizaciones formales que pudieran canalizar inquietudes sociales. Sobre todo en el caso de Tecámac las raíces de la fidelidad partidaria aparecen así claramente debilitadas.

Un ciudadano desinteresado de la política, que no se siente cercano (y mucho menos está afiliado) a un partido, sin encuadramiento sindical o social susceptible de conectarlo con la vida política, preocupado básicamente por su vida cotidiana y su destino individual, es potencialmente un elector volátil, que decidirá su voto ante cada consulta electoral e influido básicamente por

campañas publicitarias en las que, por otra parte, tampoco se ha interesado demasiado.

Otro factor de los procesos de desalineamiento electoral puede encontrarse en la creciente influencia de los medios (fundamentalmente la televisión) en la comunicación política y su influencia sobre la opinión pública. La aparición de la llamada video-política reduce drásticamente el papel de los aparatos políticos tradicionales, ya afectados en su capacidad de operar sobre la sociedad por el hecho arriba señalado (Castells, 1996). Las formas tradicionales de movilización política y de contacto con los electores son sustituidas por el empleo masivo de la televisión, un medio que privilegia la imagen, simplifica y banaliza los mensajes.

En esas condiciones, un candidato con la imagen adecuada y que disponga de los medios necesarios para producir y pautar una campaña televisiva de impacto tiene posibilidades ciertas de influir sobre el electorado aun cuando no esté respaldado por una organización política tradicional y no cuente con trayectoria conocida o un programa de gobierno consistente y articulado.

Los aspectos ideológicos o programáticos de las propuestas electorales, en que pudiera enraizar la fidelidad del elector, pasan a ocupar un lugar secundario frente al poder de la imagen y los mensajes simplificados que se emiten por televisión, conduciendo a personalizar la opción electoral y marginando la relevancia de la adhesión partidaria ante la simpatía por el candidato.

A esos factores de influencia general sobre la volatilidad, cabe agregar algunos otros específicos de ciertas situaciones. En América Latina, en la década del 80 y en Europa del Este en la del 90, los partidos triunfantes en elecciones celebradas luego del retorno (o en este último caso de la fundación) de la democracia han asumido el poder en medio de expectativas ciertas de que el funcionamiento de sus instituciones sería suficiente para operar un mejoramiento real e inmediato en la deplorable situación económica y social de las grandes mayorías (Basok, Ilcan y Noonan, 2006).

Sin embargo, esos gobiernos se vieron obligados a gestionar crisis económicas de gran profundidad, partiendo de estructuras sociales signadas

por la desigualdad, con economías débiles, aplastadas por el peso de la deuda. Las soluciones ensayadas y las reformas emprendidas, aun cuando puedan juzgarse inevitables desde el punto de vista macroeconómico o de la llamada globalización, no han respondido a las expectativas populares.

El paso del tiempo sin una reducción significativa de los índices de desempleo, pobreza o marginalidad, el llamado “cansancio de las reformas”, produce un efecto de insatisfacción generalizado que se manifiesta en muchos casos en la volatilidad electoral a través del llamado “voto de castigo” al gobierno de turno, ineficaz en la satisfacción de aquellas expectativas del electorado.

A los factores expuestos cabe agregar, finalmente, el preocupante nivel de desprestigio de la política como actividad y de quienes la ejercen, los políticos. Ese descrédito, que en mayor o menor medida se registra con carácter general, se explica en gran parte por la desconfianza en que por medio de la política puedan alcanzarse soluciones inmediatas para los problemas de los ciudadanos, desconfianza agudizada por el transcurso del tiempo, la persistencia o el agravamiento de esos problemas y la sucesión de compromisos electorales incumplidos por parte de sucesivos gobiernos.

Pero en parte fundamental debe también atribuirse a la convicción ampliamente difundida en cuanto a que quienes actúan en política lo hacen movidos por el deseo de beneficiar intereses personales o de grupo y apoyados por partidos que son vistos como simples máquinas prebendarias, visión, en muchas veces, estrictamente apegada a la realidad. Las prácticas clientelares y fundamentalmente los escándalos de corrupción que surgen a la luz pública en diversos países con preocupante asiduidad, afectando a figuras relevantes del sistema político, no pueden dejar de impactar en la opinión pública.

Analizado desde el ángulo de la volatilidad electoral, no cabe duda de que la pérdida de confianza en los políticos tradicionales, en un escenario caracterizado por el bajo interés por la política y la escasa identificación partidaria, abre anchos espacios y abona el terreno para la aparición de los llamados “outsiders”, que adquieren credibilidad y posibilidades electorales ciertas en función, precisamente, de su condición de “apolíticos”.

Volatilidad política y la planeación urbana municipal

Ahora bien, el concepto de volatilidad no es exclusivo de los países europeos. En nuestro país, en el Estado de México y sus municipios, la volatilidad ha estado vinculada con la desarticulación en las políticas públicas y las promesas de campaña que no toman en cuenta la situación del contexto y las necesidades de las poblaciones respectivas.

La falta de conexión entre los planes, los programas y la plataforma de campaña es otro factor que posibilita la incertidumbre consistente en otorgar votos de parte de los ciudadanos. En el caso de México y de los municipios Ecatepec, Izcalli y Tecámac la falta de relación entre las plataformas de los partidos políticos, los planes y los programas de campaña han originado políticas públicas que no son adecuadas a las necesidades de los contextos y menos han resuelto las necesidades ciudadanas.

La concepción de megalópolis que se ha heredado de occidente no ha ayudado a encontrar una identidad sociopolítica, electoral y urbana propia ni un sello característico que denote la forma particular de concebir las políticas públicas y el desarrollo urbano, más bien, se han adoptado formas foráneas que no se adecuan a las condiciones de los territorios y de los ciudadanos.

Por eso, los planes y programas de campaña que conciben los candidatos y sus partidos políticos están desarticulados de las situaciones locales. La razón por la cual los alcaldes y sus partidos políticos no alcanzan a comprender las situaciones de cada municipio radica en que los planes y plataformas de campaña coinciden con la concepción mundial de megalópolis de la cual quieren sujetarse pero no se ajustan a los problemas de cada contexto. Esto hace que las políticas públicas y de desarrollo no coincidan con la realidad de las localidades.

En este sentido, la política urbana municipal al no concentrarse en armar propuestas para resolver problemas locales concretos se aleja de la posibilidad de establecer encuentros cara a cara con los ciudadanos con el fin de analizar los contratiempos reales que hay por resolver. La ciudadanía desconfía de sus gobernantes y, por ello, de los partidos a los cuales se adscriben, con lo cual crece la incertidumbre sobre por quién votar. Cada periodo, distintos partidos

llegan a las alcaldías sin continuidad y dejan a sus sucesores un cúmulo de problemas que, en muchos casos, se suman a nuevos problemas y con ello la solución se hace más difícil.

En esta línea, se hablará de la volatilidad en el caso nacional, también del Estado de México y de los municipios que nos interesan, veamos.

La volatilidad en México

En el caso de México la volatilidad nos ha permitido observar los sistemas que caracterizan a los partidos desde el punto de vista dinámico, básicamente, la variación que se registra en el apoyo electoral hacia los partidos entre dos elecciones sucesivas. En el caso mexicano se puede medir el grado de volatilidad total utilizando los datos electorales de Gómez Tagle (2010), pues es un buen referente que ayuda a explicar la variación de los partidos en sus resultados electorales en las elecciones a diputados federales en rangos desde 1985 hasta 2003 los cuales se exponen en el cuadro 3.3.

Cuadro 3.3 Variación en puntos porcentuales de las elecciones de diputados federales, 1985-2003.

Rango de tiempo	PRD	PAN	PRI	OTROS
1985-1988	18.17	1.73	-17.08	-2.77
1988-1991	-20.79	-0.35	10.45	10.70
1991-1994	8.36	8.16	-11.20	-5.33
1994-1997	9.04	0.77	-11.15	1.34
1997-2000	-6.58	12.56	-1.3	-4.68
2000-2003	-0.6	-6.76	-0.33	7.71

Fuente: Citado en Gómez Tagle S. (2010). *Democracia y poder en México*. México, IIH-UNAM:

De los datos anteriores podemos observar las tendencias de apoyo a los partidos. Si tomamos al PRD como el heredero de la izquierda partidista observamos que es la tendencia electoral que más variación negativamente ha tenido y que ha cambiado a porcentajes positivos (-20.79 a 18.17). El rango de tiempo que mayormente varió en el número de votos obtenidos para el PRD (junto con el PAN) fue entre 1988 y 1991 siendo el PRI quien obtuvo un porcentaje positivo.

Por su parte en el caso del PRI se observa una tendencia descendente que fue interrumpida en las elecciones de 1991 con ganancias positivas en la

recolección del voto (10.41), pero que en las siguientes contiendas volvió a la tendencia negativa (de 1991 a 2003 con números rojos).

Por su parte el PAN mantuvo un crecimiento ascendente constante que le permitió ser el primer partido diferente al PRI en la historia política contemporánea mexicana en ganar la elección presidencial. Su mejor número se registra en el periodo de 1991-1999 con un porcentaje de 8.16. No obstante, en el último periodo 2000-2003 tuvo un descenso de 6.76 puntos porcentuales.

Ahora bien, en el cuadro 3.4 presento el índice de volatilidad total y la diferencia porcentual entre los dos primeros partidos para indicar la competitividad.

Cuadro 3.4 Índice de volatilidad total y competitividad entre el primero y segundo partido más votado, 1985-2003

Año	Volatilidad	Partidos	Competitividad
1985	2.4	PRI/PAN	51.80
1988	19.87	PRI/FDN	22.00
1991	21.14	PRI/PAN	43.79
1994	16.52	PRI/PAN	24.43
1997	11.15	PRI/PAN	12.51
2000	12.56	PAN/PRI	1.35
2003	7.7	PRI/PAN	5.08

Fuente: Citado en Gómez Tagle S. (2010). *Democracia y poder en México*. México, IIH-UNAM:

En el cuadro 3.4 se observa que la hegemonía priista permitió una escasa volatilidad como se muestra en 1985 con 2.4. Esta constante que caracterizó al sistema de partidos se ve alterada con las elecciones de 1988 donde la volatilidad total se eleva a 19.87 y continúa su ascenso en las elecciones de 1991 (21.14) por la recuperación del PRI y el descenso de los partidos que conformaron el Frente Democrático Nacional (FDN), en estas votaciones se aprecia que el voto del PRI fue a parar en el FDN y viceversa.

La volatilidad siguió un comportamiento menos alto en las siguientes elecciones hasta mantenerse similares en las elecciones de 1997 con 11.15 y 12.56 en las de 2000. Haciendo la correlación de los resultados electorales del PRD con los del PRI y PAN, tanto en el cargo de presidente como de diputados los resultados se presentan en el cuadro 3.5 (Norzagaray, 2003).

Cuadro 3.5 Correlación de los resultados electorales del PRD con el PRI y PAN, 1988-2003.

Año	Elecciones Presidente		Elecciones Diputados Federales	
	PRI	PAN	PRI	PAN
1988	-.781**	-.364*	-.758**	-.383*
1991	-----	-----	-.153	-.569**
1994	-.365*	-.858**	-.257	-.843**
1997	-----	-----	-.102	-.771**
2000	-.187	-.761**	-.220	-.836**
2003	-----	-----	-.527*	-.771**
*Significación al nivel del 0.05				
** Significación al nivel del 0.01				

Fuente: Citado en Gómez Tagle S. (2010). *Democracia y poder en México*. México, IIH-UNAM:

A partir de 1994 se observa con los datos anteriores un cambio importante entre las disputas por la clientela electoral. El PRI ya venía en declive en cuanto a su credibilidad, y esto le significaría la derrota electoral definitiva para el año 2000. Este cambio, fue a favor del PAN más que con el PRD, aunque el PRD disputa su clientela electoral con las formaciones políticas de centro y centro derecha. También se pueden interpretar estos resultados en el sentido de que el PAN y el PRD pelean el "voto de castigo" hacia el PRI.

Por otro lado la diferencia entre las votaciones del primero y segundo partidos nos da un elemento más para apreciar el cambio de un sistema no competitivo a uno competitivo: de la diferencia de más del 50% en 1985, para descender 15 años después a 1.35%. Las dimensiones expuestas (fragmentación-concentración, número de partidos y volatilidad) nos han permitido observar unas características del sistema de partidos mexicano.

En suma, la emergencia del PRD en el sistema de partidos (junto con las tendencias ascendentes en la votación del PAN), modificó la composición (número de partidos) y dinámica (volatilidad) del sistema, así como la concentración (fragmentación) del poder. Lo anterior como consecuencia de que al formarse el PRD hubo una debilitación del ala izquierda del PRI, lo que también provocó consolidar una alternativa más creíble de la fuerza de derecha (PAN) que ya no competía contra un todo poderoso PRI.

Esta situación, en la década de los noventa colocó a México en un lugar intermedio con respecto a otros países de América Latina. Veamos el siguiente cuadro 3.6.

Cuadro 3.6 Índices de número efectivo de partidos y volatilidad electoral entre México y países de América Latina en 1995

País	Número de Partidos(35)	Volatilidad legislativa(36)
México	3.32	18.3
Uruguay	3.18	23.4
Brasil	6.22	6.46
Argentina	2.6	26.8
Chile	5.7	14.1

Fuente: Alcántara, M., del Campo, E., Ramos, M., (1999). "La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su conformación en el marco de los sistemas democráticos de América Latina" http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Manuel_alcantara/Alcantara_delCampo_Ramos.pdf y Cavarozzi, M. (1995). Los partidos políticos argentinos durante el siglo XX. Secuencia, 32, 031.

Finalmente, como se aprecia en el cuadro anterior, México ocupa una posición intermedia tanto en el número de partidos como en la volatilidad electoral. Lo cual indica que Brasil, su electorado, es el más volátil, es decir, que el apoyo a los partidos políticos es variable y harto cambiante. Uruguay y México superan a Argentina y Chile en este rubro, mientras que entre ellos, la diferencia es mínima 0.14 de rango de volatilidad, con lo cual podría decirse que las preferencias del electorado en estos países congenian con un convencimiento mayor acerca de las preferencias que sustentan su participación política y, por ello, no cambian tan continuamente de partido político como en Brasil.

De acuerdo con Oñate y Ocaña (1999), es destacable la volatilidad, electoral y parlamentaria, la cual está referida a los cambios agregados que los ciudadanos otorgan a los partidos en dos elecciones sucesivas, es decir, el comportamiento en cada uno de ellos de manera que nos indique el grado de cristalización existente en el sistema de partidos.

Los niveles alcanzados en ese periodo expresan cómo se viene dando la transferencia agregada de votos en el sistema de partidos. La caída vertical que sufrió el PRI en los inicios de la década de los noventa ha significado el ascenso electoral de sus principales opositores. Este descenso fue notorio

sobre todo en 1997. Norzagaray (2003, p.34) opina que “por la conformación del primer gobierno dividido en el legislativo federal, los cambios de votantes se situaron en derredor del 11,5%, sin embargo, en términos parlamentarios representan prácticamente un 16,0% en promedio.”

La volatilidad electoral que surgió entre 1994 y 1997 fue perjudicial para el PRI que retrocedió poco más del 11% de los votos obtenidos, y representó los incrementos del PAN y PRD, en particular este último, dado que alcanzó una cifra superior al 9% (Ibíd.).

En cambio, el desplazamiento de votantes fue diferente en la correlación de 1997 y 2000 ya que si bien el PRI siguió perdiendo votos, no superaron 2% del total. En este caso, “el gran perdedor del proceso fue el PRD, aún con la gran coalición Alianza por México en el 2000, pues vio caer su votación en casi diez%, en tanto el PAN, producto de la Alianza por el Cambio, incrementó su votación en casi ocho puntos porcentuales.” (Ibíd.p.35).

La volatilidad parlamentaria, sin embargo, “tuvo valores positivos para el PAN tanto en el periodo 1994–1997, como también en 1997–2000, especialmente cuando en este último periodo elevó la diferencia en más de 17 puntos, lo que contrastaba con lo obtenido por el PRI y el PRD en ese mismo año que perdieron el 5,60 y el 14,80, en las dos consultas electorales respectivamente” (Ibíd.).

Estos realineamientos electorales y la nueva composición del sistema de representación política constituyen uno de los rasgos característicos de la fase respectiva de transición mexicana. Atrás han quedado las mayorías calificadas y absolutas; fuimos testigos de la puesta en entredicho del propio “candado de gobernabilidad” para garantizar con sólo en 42% la mayoría absoluta no sólo de la cámara baja, sino también de la cámara de senadores y muchos de los congresos locales (Ibíd.).

Esta situación afectó la composición y la distribución del poder político en el país, incluso, la forma de construir acuerdos interpartidarios en los asuntos nacionales y regionales, lo que supone contrapesos que muchos de ellos han sido benéficos mientras que otros han sido auténticos “cuellos de botella” para el funcionamiento institucional.

Asimismo, el trabajo hecho en esta área es parte fundamental para entender la evolución de los índices de volatilidad y competitividad política en los tres municipios analizados. La falta de resultados y la inadecuada obra urbana posibilita el incremento del índice de volatilidad.

Lo anterior no quiere decir que aumente también la competitividad, lo que crece es la incertidumbre y la inseguridad, traducido en dudas al momento de votar. Una deficiente estructura de planeación urbana que no contemple la forma de resolver la cada vez mayor explosión demográfica que se registra origina problemas en el abastecimiento de servicios públicos, y otros aspectos lo cual impacta en las preferencias electorales incidiendo en la volatilidad política.

Esto quiere decir que la confianza en el trabajo de los partidos que llegan a las alcaldías decrece y aumentan los cuestionamientos sobre la idoneidad de los candidatos en los periodos electorales, con lo cual el voto varía, unas veces a favor de un partido otras veces para otro. Realmente no existe una competitividad real fruto del trabajo de aplicación de las políticas urbanas prometidas en campaña.

La volatilidad en el país a partir de la década del año 2000 en adelante impactó las elecciones municipales e influyó de forma determinante para que los diferentes partidos políticos asumieran las tres alcaldías revisadas. El triunfo de Acción Nacional fue un punto esencial que denotaba que el PRI perdería varias elecciones en distintas jurisdicciones municipales, fundamentalmente en Tecámac y Ecatepec.

El desconcierto nacional ante la primera gestión de Vicente Fox con referencia a la prácticamente inexistente obra pública hecha y las promesas no cumplidas, mermaron la certidumbre en estas dos entidades, y por ello, ningún partido ajeno al PRI se consolidó en los ayuntamientos, por lo cual la competitividad y volatilidad electoral aparecieron e irrumpieron en la escena político-electoral.

Volatilidad en el Estado de México y en el ámbito municipal: Cuautitlán Izcalli, Tecámac y Ecatepec

La aparición de la volatilidad en el Estado de México tiene una explicación. Una de las constantes del comportamiento electoral mexiquense, visto en los comicios de 1994, es la ausencia de tendencias claras que permitan suponer la construcción progresiva de cierto tipo de comportamiento electoral (Soriano, 2005). Desde el análisis de la información que se obtuvo del IFE, las sorpresas de la historia electoral de la entidad se expresan de manera particular en el paso de las elecciones de la década de los sesenta, en que el PRI parecía no contar con un enemigo significativo, a las de la década de los ochenta, cuando el PAN aparecía como la única fuerza electoral alternativa al PRI, luego de la elección federal de 1988, en la que Cuauhtémoc Cárdenas fue el ganador, y finalmente las elecciones locales y federales de los noventa, en las cuales, al parecer, el consenso en torno del PRI se ha establecido.

Los sucesos acaecidos en el año 2000 en la nación con el triunfo de Vicente Fox no pasaron sin impactar la escena electoral en los estados y municipios. La aparición de este gobierno panista fragmentado coincidió con la fecha en que el partido dominante perdió la elección (1996) en varios municipios del Estado de México, dejando con ello la mesa puesta para la escalada al poder de los partidos de oposición.

Esto implicó tanto para el país como para el Estado de México un cambio político producto de la debilidad de las lealtades electorales de los ciudadanos que en ese momento manifestaron una nueva fase de adaptación y habituación al cambio. No es casualidad que en Izcalli, desde su nacimiento a mediados de la década de los setenta y hasta 1996, el PRI retuviera la alcaldía. Después, a partir de 1997 el PAN sería el dueño de la gubernatura. En el ámbito nacional, la constitución del primer gobierno dividido encajó con los errores de la estrategia de selección de candidatos en Izcalli, Tecámac y Ecatepec. Esto acaeció al mismo tiempo que el sistema político nacional y del Estado de México sufrían contratiempos internos fundamentados en intereses partidistas; la selección de sus candidatos no fue por medios transparentes, lo que disgustó a los propios militantes y actores internos de los partidos políticos.

(PAN, PRI y PRD), dividiéndose la aceptación de sus miembros y formando fracciones.

Esta situación impactó a los municipios. Llegó con tal fuerza que la colisión se resintió en la dirigencia priista. Los ciudadanos cayeron en la cuenta de que la personalidad de los candidatos en ocasiones carece de un aspecto básico que, en su opinión, todo político debía poseer: la capacidad de acercamiento a la gente. Esto porque no tienen la identificación de los problemas de la región que es requisito para que *cualquier* persona, representante partidista, aspire a dirigir las riendas del municipio.

Al respecto, el golpe electoral incardinó de la siguiente forma: creció la inconformidad popular, se suscitó el rumor de la conformación de un equipo de trabajo en el que varios de los colaboradores del candidato venían de otras jurisdicciones, y los gobernadores de los partidos políticos pensaron contratar gente exterior como parte de su equipo de trabajo. Según Uribe (2006, p. 40), la población se dio cuenta de esta situación; “el rechazo fue patente debido a que el en pasado se contaron con alcaldes (y sus equipos de trabajo) de otras entidades de procedencia, quienes no mejoraron las condiciones de las regiones.”

En el caso de Izcalli y Tecámac los mismos simpatizantes y militantes del PRI exigieron un alcalde “comprometido” con el bienestar de la gente y no con el bienestar de los “grupos políticos”. Ante esta situación, hubo un gran rechazo; se conformaron “grupos de apoyo” a diferentes candidatos, ocasionando con ello la división interna del partido, lo que a la postre trajo consigo el voto de castigo para el candidato (Ibíd.).

En el caso de Ecatepec la percepción de algunos militantes sobre la designación de los candidatos fue parte de un proceso alterado por intereses personales de una cúpula (Ramiro Urciaga, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, enero de 2009), de ahí que muchos de los militantes no estuvieran conformes con esa designación. En general, los ciudadanos coincidieron en que el candidato tenía que ser un político con arraigo en cada región de acuerdo con las tradiciones, valores y necesidades de cada lugar; con residencia efectiva; que conociera los problemas y a los vecinos; que supiera los nombres de los pueblos y su ubicación; que estuviera dispuesto a gobernar

con el pueblo y para el pueblo (Estefanía Prado y Salvador, entrevistada en Ecatepec, Estado de México, enero de 2009).¹³

Al igual que en el Estado de México y en el país, en general, en estos municipios, las pugnas por el poder ocasionaron la división interna del partido dominante, así como el surgimiento de muchos grupos de choque al interior de los respectivos comités. Todo lo contrario pasó con el PAN y el PRD que conscientes de las ventajas que adquirirían apoyaron sus designaciones, votaron por sus candidatos predilectos, y si sumamos que muchos inconformes priistas lo hicieron a favor de la oposición, afectó la captación de votos a favor del PRI, ocasionando la derrota inminente.

Ahora bien, si se toma en cuenta la coyuntura partidista antes dicha, toda la inseguridad que dejaron las administraciones pasadas en los municipios ocasionaron la posibilidad de una alternancia que, en el caso de Izcalli, había sido nula, pues Acción Nacional desde 1997 hasta la fecha gobernó, apropiándose del poder municipal. Mientras que en Tecámac y Ecatepec ha sido intermitente.

Debido a que no se cuenta aún con las variaciones de los puntos porcentuales por municipios ni tampoco la génesis del proceso de consecución de la volatilidad neta (VN), volatilidad entrebloques (VEB), volatilidad interbloques (VIB) y la volatilidad bruta (VB) para estos municipios, analizaremos los procesos electorales en Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Tecámac en términos de las diferencias en las cantidades de votos y no de porcentajes.

En el caso de Izcalli, -según la información del IEEM- los resultados en las elecciones de 1990 señalan que el PRI ganó con una cantidad de 22,425 contra 13,647 del PAN y 4,789 del PRD. La diferencia con respecto a la siguiente elección 1993 fue mayor; el PRI 54,383 votos contra 27,741 del PAN y 7,399 del PRD. No hay comparación fuera de la lógica estadística para expresar la diferencia en cuanto a las dos tendencias.

¹³ Los entrevistados comentaron brevemente que: “Si un foráneo viene a gastar los recursos de las entidades, entonces que trabaje. Debe trabajar más y esforzarse en arreglar los contratiempos”. Don Salvador comentó una serie de estipulaciones que definen a aquellos que serían considerados vecinos del lugar y que muchos de los servidores públicos no cumplían con semejante estipulación.

El PRI ganó con un margen de 31,958 entre las elecciones de 1990 y 1993. Es un margen mucho mayor, si tomamos en cuenta que la cantidad de votos del PAN (1993) rebasa por más de 4,000 votos la cantidad ganadora (PRI) en 1990. Para 1996 el PRI obtuvo un margen de 21,711 votos también con respecto a una elección atrás, lo cual, considero, alta cantidad de votos si nos basamos en que prácticamente con la misma cantidad el resultado les fue favorable.

Asimismo, para el año 2000 el PAN refrenda con una diferencia numérica de 57,307 votos de diferencia frente al año anterior. Más de 50,000 votos es demasiado; es mayor que en años anteriores. Asimismo, para el siguiente año, Acción Nacional ganó con poco más de cincuenta mil votos (56912), menos del 60% de captación de sufragios con respecto al año 2000, mientras que para 2006 la elección no dejó de ser blanquiazul con poco más de 70 votos.

Podría pensarse en que los votos que no captó el partido ganador en cada uno de los periodos, fue captado por otros partidos políticos. Parece que no fue así. Para el caso de Tecámac el PRI ganó con 9,685 votos. Para 1993 se apunta la victoria con 25,557. En 1996 recibió el PAN la victoria electoral con una cantidad de 19,502 votos. Se puede observar que el Revolucionario Institucional perdió la elección. Aun así, siguió su línea ascendente, por lo menos, en lo que se refiere a la captación de votos.

El diferencial con respecto de una elección a otra, en términos de números es notoriamente bajo. Ya en las postrimerías del año 2000 el total de sufragios fue de 34,291 para el mismo blanquiazul; para 2003 descendería a 16,318 con lo cual significaba que después de dos elecciones la alzada sufriría una merma consolidada con el triunfo de la Alianza por Todos (PRI–PVEM).

Un año antes el Revolucionario había demostrado una posibilidad para ganar; al fin de cuentas, no lo hizo. Aun así, obtuvo un total de 25,959 votos de un electorado que se consolidaba como difícil de asegurar ¿Qué ocasionó que la población diera un vuelco en su valoración política electoral? ¿Qué dejó de hacer el partido para minar su simpatía ante los electores y con ello, perder votos en un periodo tan corto de tiempo?

En el caso de Ecatepec en 1990 el PRI ganó la elección. Siguiendo con las estadísticas del IEEM, la mayor sorpresa se efectuó al año siguiente, cuando el Revolucionario Institucional volvió a ganar con un margen considerable de votos, más del 40% de votos, superior al periodo anterior. Esta diferencia se puede ver mejor así: 158,337 contra 61,172 sufragios. Más del doble en cuanto a captación de votos.

Para el año siguiente, 1996, el PRI ganó nuevamente aunque no con tanta ventaja, ahora apenas rebasó los ochenta mil votos. A pesar de la victoria la cantidad de votos descendió prácticamente a la mitad. Asimismo, el PAN para el 2000 ganaría la alcaldía con más de 222,000 votos. Una escalada importante. Mientras tanto el PRI también creció en cuanto al total de votos alcanzado: la cifra estuvo arriba de 170,000. Esto fue mayor que su captación del trienio anterior, pero aun así perdió.

Para 2003 el PRI volvió a ganar inexplicablemente, aumentó apenas diez mil votos con respecto a la elección de 2000. El PAN bajó en 120,000 votos su captación. ¿Qué ocasionó esta repentina pérdida electoral en el PAN? En 2006 el PRD tomaría la batuta de la alcaldía con 145,045 sufragios a favor. Mientras que para el PAN la caída fue estrepitosa logrando apenas 78,680 a favor.

La competitividad política en el país

Desde la perspectiva de Ávila y Cedillo (2007), un indicador de la creciente competitividad en las elecciones municipales, nacionales y en el Estado de México, señala que las diferencias entre los partidos políticos es cada vez menor. Utilizando el Margen de Victoria (MV), entre el partido ganador y su inmediato competidor, podemos caracterizar a los municipios en seis tipos: con muy alta competitividad, cuando el MV se ubica entre 0 y 5% de votos; alta, cuando es entre 5 y 10%; media, si éste se encuentra entre el 10 y 15%, baja, si el rango estriba entre 15 y 20%; muy baja, si es entre 20 y 25% y nula si es de más de 25%.

Retomando el análisis de los datos electorales que produjeron Oñate y Ocaña (1999), la competitividad electoral puede ser medida a través de dos

índices, el de fragmentación de Rae (R) y el número efectivo de partidos (NP) de Laakso Taagepera. La fragmentación informa acerca de la medida en que el poder político se encuentra disperso o concentrado; esto es, nos permite saber el número de partidos que compiten en el seno de un sistema de partidos. Su rango de variación va desde 0 hasta un máximo de uno.

En México, desde la reforma política de finales de los años setenta, ha venido operando una modificación importante en la distribución de los triunfos de los diversos partidos en los procesos electorales distritales. Si se toman como punto de referencia las elecciones de los diputados federales por el principio de mayoría relativa, realizadas en los trescientos distritos en los que se encuentra dividido el país, se obtienen resultados interesantes. En 1979 el PRI triunfó en 296 de los 300 distritos, correspondiéndole al PAN los cuatro distritos restantes (Valdés y Peschard, 1995).

En 1982, el PRI ganó 299 distritos, mientras que Acción Nacional triunfó en solamente uno. En 1985 el PRI se llevó la victoria en 289 distritos, el PAN en 9 y el PARM, por única vez en su historia, en 2 distritos electorales (Valdés Zurita, 2008). 1988 fue sin duda una lección atípica para las tendencias competitivas del sistema mexicano de partido. Como se recordará, en esa ocasión, Cuauhtémoc Cárdenas encabezando el Frente Democrático Nacional (FDN) obtuvo una copiosa votación desplazando a Acción Nacional de su tradicional puesto como segunda fuerza.

En esta cuestión, a partir del análisis de Valdés Zurita (2008) sobre el sistema de partidos en México, se detalla un análisis propio muy personal, en el cual se interpreta la dimensión de la alternancia-competitividad con base en los resultados electorales –obtenidos del IFE- desde la década de los ochenta. El nivel de alternancia subió, es decir, la oposición tuvo un mayor número de victorias electorales. El PRI fue bajando su cúmulo de victorias distritales; la merma se verificó incluso en los triunfos del PARM en 1985, mientras que en 1982 sólo perdería un único distrito. Así, en 1988 el PRI triunfó en 201 distritos, mientras el Frente Democrático Nacional lo hizo en 75 y el PAN en los 25 restantes.

La elección federal de 1991 fue en cierto sentido un paso atrás en la evolución de la competitividad electoral mexicana (Ibíd.). En esta ocasión

aparentemente se reimplantaron las tendencias prevalecientes hasta 1985. En consecuencia el PRI triunfó en 290 distritos, mientras que el PAN lo hizo en los 10 restantes. La elección de 1994 colocó al PRI en una posición intermedia, pues en términos de la distribución de los triunfos entre los partidos políticos, se mantuvo entre 88 y 91. El PAN recuperó su tradicional puesto de segunda fuerza mientras que el PRD, heredero natural de lo que fue el Frente Democrático Nacional, consolidó su posición como tercera fuerza electoral en el país. Así, de los 300 distritos correspondieron 275 al PRI, 19 al PAN y 6 al PRD.

Visto desde esta perspectiva podría decirse que la competitividad electoral en México, por lo menos en el nivel del que se expresa en las elecciones de diputados federales, ha mostrado una evolución ascendente interrumpida por el atípico proceso de 1988. Si los datos anteriores son leídos sin atender a los resultados del 88, lo que tenemos es una tendencia más o menos constante a la disminución de los distritos electorales ganados por el Partido Revolucionario Institucional a favor de la oposición que ha registrado un alza importante.

En contrapartida Acción Nacional ha incrementado su presencia distrital y por esa vía ha obtenido mayores triunfos, también como tendencia, durante los procesos electorales a partir de 1979. Finalmente el PRD en 1994 se apuntó como una tercera opción, aun cuando lejana en volumen de triunfos a las otras, con capacidad suficiente para lograr éxitos distritales. Lo cual no es poco relevante ya que Acción Nacional le tomó muchos años más que al PRD alcanzar ese nivel después de su fundación.

Por otro lado, para los partidos políticos que disputaron los 124 municipios y los 75 escaños parlamentarios, lo que estaba en juego era mucho más que las plazas antes señaladas, se trató de medir fuerzas con rumbo a la sucesión estatal de 2005. Bajo esta premisa es más fácil entender por qué hubo procesos políticos tan largos y desgastantes para los actores que compitieron por los cargos de representación popular bajo una efervescencia política, hasta entonces nunca antes vista en la entidad.

El diseño de las estrategias de los partidos señalados se orientó a un modelo de "territorios de ocupación" en el que se buscó desde las plazas

gobernadas, ampliar el radio de ocupación y desde ese nuevo reinado calcular el asalto final de la sede de la gubernatura.

Desde 1993 lenta pero inexorablemente, el pluralismo político se ha instalado en el Estado de México, de los 6 municipios gobernados por la oposición a los 53 que obtuvieron en su conjunto en el 2000, mucho se avanzó, pero sin duda, los comportamientos regionales son el principal signo distintivo de las contiendas electorales, *el tripartidismo entre dos*.

En el 2000, el PRI sólo ganó 69 municipios que significaba gobernar apenas el 28.29% de la población, mientras que el PAN con 30 alcaldías gobierna el 54.74%, en tanto que el PRD con 21 sigue con un constante 16.75%, lo cual evidenció el deterioro del partido gobernante, pues habría que apuntar que tan sólo un año antes había logrado mantener la gubernatura frente a dos sólidas coaliciones integradas por el PAN-PVEM y por el PRD-PT, que no lograron derrotar al PRI a pesar de que por vez primera tanto en la suma de votos previos como en el propio financiamiento público, la oposición tenía una clara ventaja (Ibíd.).

Para las elecciones locales de 2003, las cosas nos demuestran que a pesar de las intensas campañas, los resultados prácticamente dejaron las cosas muy parecidas a la elección previa, pues el PRI obtuvo 68 alcaldías de 69 que gobernaba, el PAN hizo lo propio en 24 respecto a las 30 que tenía y el PRD ganó en 23, dos más que la previa, mientras que la sorpresa la dieron los partidos emergentes que en su conjunto ganaron 10 ayuntamientos, 8 más que antes. No obstante, lo más dramático resulta de observar que los partidos ganadores cada vez ganan con menos votos, lo cual pone en evidencia la escasa legitimidad social de los candidatos ganadores.

La competitividad política en el Estado de México y en los municipios

El concepto de competitividad política es algo recurrente en el ámbito de los procesos electorales. Esto surge a raíz del debate abierto en el mundo occidental, y en particular, en Europa, a consecuencia de la serie de cambios estructurales observados en las economías industriales. Mutaciones derivadas, en gran medida, del paulatino proceso globalizador, y sus consecuencias más

inmediatas, la crisis del modelo fordista y la aparición en escena de la nueva competencia internacional. Una de las contribuciones teóricas más sugestivas, realizadas en torno a la reflexión sobre el concepto de competitividad y a la reflexión correspondiente, va a ser el denominado enfoque de la competitividad sistémica, modelo que tiene su origen en la serie de contribuciones y estudios que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha venido realizando a partir de 1992.

Desde la economía, lo retoma Sartori (2000), para realizar una especie de “traspolación” a la ciencia política contemporánea. Precisamente uno de los aspectos más útiles tiene que ver con la propuesta metodológica que distingue competencia y competitividad a partir de entender las características de la competitividad sistémica. La competencia, según este autor, son básicamente las reglas escritas y no escritas del juego electoral. La competitividad, por el contrario, consiste en el estado real del juego en un momento determinado.

El termino competitividad se complementa con la concepción de que los pequeños partidos políticos, al menos, aquellos que contienen una nominación de oposición, en un régimen democrático, pueden verdaderamente llegar a ser antagonistas independientes y libres del partido dominante con igualdad de derechos.

La inclusión de aparatos institucionales transparentes y confiables, ha sido esencial para poder mantener una continuidad, o una consolidación, a la democracia (Linz y Stepan, 1978). Puede suceder que un sistema de partidos cuente con reglas de competencia equitativas, pero que una elección determinada sea no competitiva. La competencia y la competitividad, aparecen así como conceptos.

El trabajo de clasificación de los sistemas de partidos, elaborada por el propio Sartori, se basa en esa diferenciación. Por un lado aparecen los sistemas en donde no existe la competencia, pues las reglas del juego político son abiertamente inequitativas. Por otro, aparecen el conjunto de sistemas de partidos en los que, a partir de reglas equitativas de competencia, la diferencia se establece por el nivel de competitividad del sistema en su conjunto.

Así, por ejemplo, un sistema de partido único en el que por ley constitucional está proscrita la existencia de partidos distintos al gobernante,

cae necesariamente en el terreno de los sistemas donde no existe competencia. La regla básica de este tipo de sistemas -esto es muy importante- consiste en que el poder no se pone en juego en los procesos electorales.

En esta línea, desde el punto de vista estadístico sobre las elecciones de Valdés Zurita (2008) parecería que el tema de la competitividad solamente se vincula con los sistemas en donde existe competencia. De hecho la delimitación de los sistemas de partidos y su ubicación en el continuo que va desde el sistema de partido predominante hasta el pluripartidismo fragmentado, tendría que ver con niveles diferenciados de competitividad. Sin embargo, esta categoría también resulta relevante cuando se habla del conjunto de sistemas de partidos en los que no existe competencia.

Evidentemente, en los sistemas de partido único llamados "puros", en los que están prohibidos otros partidos, no existe posibilidad de competitividad electoral. Sin embargo, en los sistemas de partido hegemónico, en los que rodeando al partido importante existen partidos de segunda categoría, la competitividad aparece como una categoría relevante. Quizá no sea la categoría que determine las características de uno u otro sistema de partido hegemónico. Sin embargo, cambios trascendentes en el nivel de competitividad de un sistema de partido hegemónico pueden implicar incluso la transformación que lo lleve al conjunto de los sistemas de partidos en los que existe competencia.

En este sentido, en la convocatoria electoral de los partidos políticos, también desempeñan un papel destacado sus definiciones ideológicas, sus planteamientos programáticos, las capacidades de que dispongan para difundirlos, la presencia y popularidad de sus dirigentes y candidatos, etc. Así, la cifra que resulta de la contienda, no sólo expresa el número de sufragantes que depositaron su mandato en favor de tal o cual partido, sino que condensa de igual manera una compleja red de relaciones políticas. En esa red, la competitividad es uno de los factores definitorios.

La pregunta que me parece clave, que entabla el propio Valdés Zurita (Op. cit.), es: ¿Cómo medir el desempeño electoral de los partidos? ¿Cómo evaluar el nivel histórico de competitividad de los comicios en México? e intenta responder a ambas interrogantes a partir de un conjunto de simples

indicadores. Un primer indicador del nivel competitivo de cualquier sistema de partidos tiene que ver con los triunfos correspondientes a cada uno de los contendientes. En aquellos sistemas en los que un partido triunfa en todas las elecciones se podrá decir que la competitividad es muy baja o incluso nula. Pues como vimos, se refiere al nivel de competencia que los partidos políticos de oposición vierten sobre el partido dominante.

Cuando el partido principal es el ganador absoluto en elecciones seguidas, sin que los demás partidos “hagan” como que resisten siquiera; esta situación puede estar vinculada tanto con la existencia de reglas de competencia inequitativas, lo que nos ubicaría en un sistema de partido hegemónico, como con el apoyo real de la ciudadanía a alguno de los contendientes. En este caso nos encontraríamos en lo que se le ha dado por llamar "el sistema de partido predominante" (Ibíd.).

Ahora bien, en un “sistema de partidos competitivo”, la competitividad estriba en que un partido político (casi nunca se habla de partidos dominantes) no tiene el control de la escena electoral. Por lo tanto, no se lleva el triunfo en todos los procesos electorales. Antes bien, otros partidos políticos tienen la opción real de ganar y gobernar, a esto también se le puede llamar alternancia política.

¿Cómo definir si hay competitividad–alternancia en el Estado de México?, ¿cuáles son las características de los procesos electorales en toda esa región?, ¿cuál puede ser el impacto de los niveles de competitividad en la política urbana local? Desde la perspectiva de Villarreal Martínez (2003), el Estado de México y sus municipios vivieron durante el pasado inmediato, a partir de 1990 dos contiendas que han dejado una serie de lecciones que es necesario recapitular y analizar, para que en el futuro próximo se evite reproducir los vicios y errores que marcaron los procesos electorales recién concluidos en esta amplia región.

Para Villarreal Martínez (2003, p.6-7) no hay duda de que para muchos actores políticos e instituciones se ha puesto evidenciado “Un laboratorio de la escena nacional, sea por la importancia de la llamada clase política, como por el peso económico, demográfico, electoral y el determinante número de posiciones políticas que convierten al territorio estatal mexiquense, en un

intenso juego de estrategias de los partidos que compiten por el poder público no solo en el Estado de México, sino también en la totalidad del país.”

Con base en los datos proporcionados por Ávila y Cedillo (2007) y Alcántara, Del Campo y Ramos (1999) se indagaron los pormenores de la alternancia política. En este sentido, para los partidos políticos que disputaron los 124 municipios y los 75 escaños parlamentarios, lo que estaba en juego era mucho más que las plazas antes señaladas, se trató de medir fuerzas con rumbo a la sucesión estatal de 2005. Bajo esta premisa es más fácil entender por qué hubo procesos políticos tan largos y desgastantes para los actores que compitieron por los cargos de representación popular bajo una efervescencia política, hasta entonces nunca antes vista en la entidad.

El diseño de las estrategias de los partidos mayoritarios se orientó a un modelo de "territorios de ocupación" en el que se buscó desde las plazas gobernadas, ampliar el radio de ocupación y desde ese nuevo reinado calcular el asalto final de la sede de gubernatura y de cada alcaldía.

Desde 1993 lenta pero inexorablemente, el pluralismo político se ha instalado en el Estado de México. De los 6 municipios gobernados por la oposición a los 53 que obtuvieron en su conjunto en 2000, mucho se avanzó, pero sin duda, los comportamientos regionales son el principal signo distintivo de las contiendas electorales, el tripartidismo entre dos, es la constante.

En el año 2000, el PRI sólo ganó 69 municipios, lo que significaba gobernar apenas el 28.29% de la población, mientras que el PAN con 30 alcaldías gobernó el 54.74%, en tanto que el PRD con 21 sigue con un constante 16.75%, lo cual exhibió el deterioro del partido gobernante, pues habría que apuntar que tan sólo un año antes había logrado mantener la gubernatura frente a dos sólidas coaliciones integradas por el PAN-PVEM y por el PRD-PT, que no lograron derrotar al PRI a pesar de que por vez primera tanto en la suma de votos previos como en el propio financiamiento público, la oposición tenía una clara ventaja. Veamos el cuadro 3.7.

Cuadro 3.7 Pluralismo político (competitividad) en 1993 en el Estado de México. Tripartidismo en Elecciones Electorales, derrota priista.

Partido político	Triunfos	% de la población
PRD	21	16.75%,
PRI	69	28.29%
PAN	30	54.74%

Fuente: Alcántara, Del Campo y Ramos (1999)

http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Manuel_alcantara/Alcantara_delCampo_Ramos.pdf. y Ávila y Cedillo (2007) http://www.ieem.org.mx/acervo/cie/invest.../democratizacion_mpal.pdf.

En el cuadro anterior, se puede observar que el PRI triunfó en 69 ocasiones aunque con un porcentaje de población muy inferior a la del PAN quien ganó en 30 ocasiones con un porcentaje neto de 54.74 puntos, tal como se indica en el cuadro. Los triunfos del PRI se duplicaron pero la población que emitió los votos fue mucho menor comparada con Acción Nacional.

En el cuadro 3.8 se denota los municipios ganados por partido y elección desde 1990 hasta 2003.

Cuadro 3.8 Cuadro de competitividad electoral: número de municipios ganados desde 1990.

Partido	1990	1993	1996	2000	2003 (1)
PAN	2	6	22	30	24
PRI	116	110	73	68	67
PRD	3	3	26	22	23
OTROS	0	2	1	2	10
TOTAL	121	121	122	122	124

Fuente: Alcántara, Del Campo y Ramos (1999)

http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Manuel_alcantara/Alcantara_delCampo_Ramos.pdf. y Ávila y Cedillo (2007) http://www.ieem.org.mx/acervo/cie/invest.../democratizacion_mpal.pdf

En las elecciones locales de la década de los noventa y después, se registraron defecciones partidarias en algunos municipios ganados por los partidos emergentes, particularmente del PRI, sin embargo, se dejan los resultados obtenidos en las urnas porque la filiación de los alcaldes no modifica el triunfo del partido ganador.

Hasta 1993 los resultados totales anteriormente descritos, no permiten visualizar el impacto y alcances de la constante alternancia observada en los municipios, en la que sólo 28 municipios siguen sin cambiar de partido en las

últimas cinco elecciones, todos ellos, por cierto bajo la égida del PRI, ninguno de los cuales puede considerarse dentro de los 20 más poblados de la entidad. En este sentido, los territorios que domina este partido son los ubicados en zonas rurales y en los cuales privan condiciones de limitado desarrollo político (Ibíd.). Es decir, para 2003 el PRI sólo es dominante en municipios rurales o semiurbanos, de hecho, los triunfos más emblemáticos obtenidos en las recientes elecciones locales, los consigue al recuperar Ecatepec y Huixquilucan, municipios ganados por el PAN en 2000, no obstante los triunfos fueron logrados con un porcentaje de abstención muy significativo y por encima de la media estatal, lo cual puesto en una perspectiva inmediata habla de la difícil situación que priva al interior del que hasta hace diez años era el partido hegemónico en la entidad.

Como de hecho lo confirman los resultados de 2003, en los cuales 60 ayuntamientos cambiaron de signo político entre una elección y la otra, es decir, prácticamente el 50 % de los que estuvieron en juego, fenómeno que permite demostrar que la pluralidad y la alternancia se han instalado definitivamente en el Estado de México, pero también acusa la reiterada existencia de gobiernos yuxtapuestos, lo cual resulta potencialmente conflictivo cuando las autoridades electas no tienen una fluida relación de poderes. El cuadro 3.9 explica mejor los datos previamente vertidos:

Cuadro 3.9 Variación de votos entre partido político y año de elección: Porcentajes de votación en elecciones municipales, 1990-2003

Año	PAN	PRI	PRD	OTROS
1990	16.1%	56.7	14.8	12.4
1993	16.1%	58.5	12.4	13.0
1996	30.4%	37.2	21.6	10.8
2000	28.0%	33.6	20.2	18.2
2003	28.34%	34.16	23.51	14.2

Fuente: Alcántara, Del Campo y Ramos (1999)

http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Manuel_alcantara/Alcantara_delCampo_Ramos.pdf.
y. y Ávila y Cedillo (2007)

http://www.ieem.org.mx/acervo/cie/invest.../democratizacion_mpal.pdf)

En el caso de la competitividad en el Estado de México, la alternancia-competitividad se ha manifestado muy lentamente con el avance en los

sufragios de los partidos opositores al PRI. En otros municipios del Estado de México sucedió algo similar que en los municipios de Cuautitlán Izcalli y Tecámac en los cuales a partir de la década de los noventa sufrirían sendos cambios de color partidista en lo que corresponde a las presidencias municipales.

Se tiene el registro de que a inicios de la década de los noventa el PRI poseía la mayoría de las alcaldías en el Estado. La oposición aun no tenía presencia electoral, por lo cual la consecución de ayuntamientos fue prácticamente inexistente. En el cuadro 3.10 se presenta la relación de todos los municipios del Estado, mostrando la presencia política-gubernamental. Se observa la evolución en la categoría alternancia-competitividad por trienios, y cómo los partidos de oposición incrementan sus victorias sobre todo en de 1996 en adelante, mientras que el PRI mantiene su hegemonía en 1990 y 1993 salvo contadas excepciones.

Cuadro 3.10 Composición política-gubernamental por municipio desde 1990 hasta 2003:

Municipio	1990	1993	1996	2000	2003
1. Acambay	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
2. Acolman	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD
3. Aculco	PRI	PAN	PRI	PRI	APT
4. Almoloya de Alquisuras	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
5. Almoloya de Juárez	PRI	PRI	PRI	PAN	APT
6. Almoloya del Río	PRI	PRI	PRD	APT	APT
7. Amanalco	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD
8. Amatepec	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD
9. Amacemeca	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN
10. Apaxco	PRI	PRI	PAN	PAN	APT
11. Atenco	PRI	PAN	PRI	PRI	APT
12. Atizapán	PRI	PRI	PRI	PRI	PT
13. Atizapán de Zaragoza	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
14. Atlacomulco	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
15. Atlutla	PRI	PRI	PRD	PRI	APT
16. Axapusco	PRI	PRI	PRI	PAN	APT
17. Ayapango	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
18. Calimaya	PRI	PRI	PRD	PRI	APT

19. Capulhuac	PRI	PRI	PRD	PRD	APT
20. Coacalco	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
21. Coatepec Harinas	PRI	PRI	PRI	PAN	PT
22. Cocotitlán	PRD	PRI	PVEM	PRD	CD
23. Coyotepec	PRI	PRD	PAN	PRI	CD
24. Cuautitlán	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI
25. Cuautitlán Izcalli	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN
26. Chalco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD
27. Chapa de Mota	PRI	PRI	PRI	PAN	APT
28. Chapultepec	PRI	PFCRN	PRI	PRI	PAN
29. Chiautla	PRI	PRI	PRI	PCD	APT
30. Chicoloapan	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD
31. Chiconcuac	PRD	PRI	PRD	PRI	PT
32. Chimaulhuacan	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
33. Donato Guerra	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD
34. Ecatepec	PRI	PRI	PRI	PAN	APT
35. Ecatzingo	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
36. Huehuetoca	PRI	PARM	PAN	PRI	PAN
37. Hueyoxtlá	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD
38. Huiquilucan	PRI	PRI	PRI	PAN	APT
39. Isidro Fabela	PRI	PRI	PRD	PRD	PSN
40. Ixtapaluca	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
41. Ixtapan de la Sal	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
42. Ixtapan del Oro	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD
43. Ixtlahuaca	PRI	PRI	PRI	PRI	CD
44. Jalatlaco	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
45. Jaltenco	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
46. Jilotepec	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
47. Jilotzingo	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
48. Jiquipilco	PRI	PRD	PRI	PRI	APT
49. Jocotitlán	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
50. Joquizingo	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN
51. Juchitepec	PRI	PRD	PRI	PRI	APT
52. Lerma	PRI	PRI	PAN	PAN	APT
53. Malinalco	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN

54. Melchor Ocampo	PRI	PRI	PAN	PAN	APT
55. Metepec	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN
56. Mexicalzingo	PRI	PRI	PRI	PT	APT
57. Morelos	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
58. Naucalpan	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN
59. Nextlalpan	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
60. Nezahualcóyotl	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD
61. Niciolás Romero	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
62. Nopaltepec	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
63. Ocoyoacac	PRI	PRI	PRI	PAN	APT
64. Ocuilán	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
65. El Oro	PRI	PRI	PAN	PRI	APT
66. Otumba	PRI	PRI	PRI	PRD	APT
67. Otzoloapan	PRI	PRI	PRD	PRI	APT
68. Otzolotepec	PRI	PRI	PRD	PRD	APT
69. Ozumba	PRI	PRI	PRD	PRD	APT
70. Papalotla	PRI	PRI	PAN	PRI	APT
71. La Paz	PRI	PRI	PRD	PRD	APT
72. Polotitlán	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
73. Rayón	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
74. San Antonio la Isla	PRI	PAN	PRI	PRI	PRD
75. San Felipe del Progreso	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
76. San Martín de la Pirámides	PRI	PAN	PAN	PAN	APT
77. San Mateo Atenco	PRI	PRI	PRD	PRI	PRD
78. San Simón de Guerrero	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
79. Santo Tomás	PRI	PRI	PRI	PAN	APT
80. Soyaniquilpan de Juárez	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
81. Sultepec	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
82. Tecamac	PRI	PRI	PRI	PAN	APT
83. Tejupilco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD
84. Temamatla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD
85. Temascalapa	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
86. Temascalcingo	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
87. Temascaltepec	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
88. Temoaya	PRI	PRI	PRI	PRI	APT

89. Tenancingo	PRI	PRI	PAN	PRI	APT
90. Tenango del Aire	PRI	PRI	PRD	PRI	PRD
91. Tenango del Valle	PRI	PRI	PAN	PRI	APT
92. Teoloyucan	PRI	PRI	PRD	PAN	PAN
93. Teotihuacán	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD
94. Tepetlaoxtoc	PRI	PRD	PRD	PRD	APT
95. Tepetlixpa	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
96. Tepetzotlán	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN
97. Tequixquiac	PRD	PRI	PRI	PAN	APT
98. Texcaltitlán	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
99. Texcalyacac	PRI	PRI	PRD	PRD	APT
100. Texcoco	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD
101. Tezoyuca	PRI	PRI	PRI	PRD	APT
102. Tianguistenco	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
103. Timilpan	PRI	PRI	PRI	PAN	APT
104. Tlalmanalco	PRI	PRI	PRD	PRI	APT
105. Tlalnepantla	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
106. Tlatlaya	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD
107. Toluca	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN
108. Tonatico	PRI	PRI	PRD	PRI	PRD
109. Tultepec	PRI	PRI	PRD	PRI	PRD
110. Tultitlán	PRI	PRI	PRI	PAN	PRD
111. Valle de Bravo	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN
112. Villa de Allende	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
113. Villa del Carbón	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
114. Villa Guerrero	PRI	PFCRN	PRI	PRD	PRD
115. Villa Victoria	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
116. Xonacatlán	PRI	PRI	PRD	PRI	PRD
117. Zacazonapan	PRI	PRI	PRI	PRD	APT
118. Zacualpan	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
119. Zinacantepec	PRI	PRI	PRI	PAN	APT
120. Zumpahuacán	PRI	PRI	PRI	PRI	APT
121. Zumpango	PRI	PRI	PRD	PRI	APT
122. Valle de Chalco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD
123. Luvianos					PRD

124. San José del Rincón					APT
--------------------------	--	--	--	--	-----

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México IEEM, 2013

De un total de 124 municipios solamente en 17 la oposición ganó las respectivas alcaldías. Los municipios son Aculco, Atenco, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Chapultepec, Huehuetoca, Jiquipilco, Juchitepec, San Antonio la Isla, San Martín de las Pirámides, Tequixquiac, Tepetzotlán, Tepetlaoxtoc y Villa Guerrero. Esto muestra el dominio político electoral que aun poseía el PRI sobre el Estado de México antes y durante los primeros años de la década de los noventa.

Es hasta las elecciones municipales de 1996 cuando el panorama electoral comenzó a cambiar debido a la mayor cantidad de victorias electorales de varios partidos de oposición en distintos ayuntamientos, prácticamente todos los municipios registraron en las respectivas alcaldías, en los años 2000, 2003 y 2006 un presidente municipal de afiliación partidista proveniente de la oposición o producto de la colisión entre el PRI y el PVEM.

La victoria electoral de los partidos de oposición se entiende como un avance en el tema de la alternancia electoral producto de la mayor competencia partidista en los periodos electorales. Ello se objetiva con la caída al poder de parte de los partidos de oposición llámese PRI, PAN, PRD u otro. Las alcaldías se repartieron entre los diferentes partidos, ya no es el Revolucionario Institucional quien detentaría el poder municipal, sino que se dividirían los triunfos en diferentes trienios. Esta alternancia en las presidencias es lo que refleja la competitividad en el sistema de partidos.

Es en la mitad de la década de los noventa cuando la alternancia-competitividad electoral de tipo simple se establecería de forma palpable en la vida política del Estado de México. Esta forma se refiere a que un mismo partido político que siempre ganaba las elecciones al trienio siguiente ya no ganó las elecciones, por lo que la continuidad gubernamental de este partido que podría llamarse “dominante” quedaría fracturada. En un intento por realizar una clasificación de municipios y considerando inicialmente las alternancias “simple” y “múltiple”, para el año de 1996 el PRI todavía tendría en “sus manos” la mayoría de los municipios de la entidad (Ávila y Cedillo, 2007).

En el mismo tenor, Ávila y Cedillo (Ibíd.) revisaron sólo cinco ayuntamientos en manos opositoras: Cocotitlán, Cuautitlán, Chiconcuac, San Martín de las Pirámides y Tequixquiac. Para 1996 explicaron que el número creció ligeramente a 13: Aculco, Atenco, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chapultepec, Tecámac, Huehuetoca, Juchitepec, San Antonio la Isla, San Martín de las Pirámides, Tepetlaoxtoc y Villa Guerrero. La mayoría de estos municipios eran de pequeño tamaño, baja densidad de población y poco desarrollo económico.

Ahora bien, para los trienios correspondientes al año 2000 y 2003 la alternancia electoral dejó de tener tintes “simples” para adquirir el estatus “múltiple.” Seis municipios experimentaron este fenómeno político-electoral. Cada trienio un partido político distinto se apropiaba de una entidad municipal respectiva, por lo menos durante cuatro trienios consecutivos.

En este sentido, en el cuadro 3.11 se presentan aquellos con alternancia–competitividad múltiple.

Cuadro 3.11 Municipios con alternancia-competitividad múltiple, 1993-2003.

Municipios	1993	1996	2000	2003
Cocotitlán	PRI	PVEM	PRD	Convergencia
Coyotepec	PRD	PAN	PRI	Convergencia
Amecameca	PRI	PRI	PRD	PAN
Coatepec	PRI	PRI	PAN	PT
Huehuetoca	PARM	PAN	PRI	PAN
Ozumba	PRI	PRD	PRI	PAS
Chapultepec	PFCRN	PRI	PRI	PAN
Chiconcuac	PRI	PRD	PRI	PT
Isidro Fabela	PRI	PRD	PRD	PSN
Papalotla	PRI	PAN	PRD	PRI
San Antonio la Isla	PAN	PRI	PRI	PRD
Total: 11 municipios				

Fuente: Ávila y Cedillo (2007) http://www.ieem.org.mx/acervo/cie/invest.../democratizacion_mpai.pdf.

Significa que en las elecciones locales de 2000 el número de municipios perdidos por el PRI creció a 49, y representaban 40% del total de los 122 ayuntamientos que integraban la entidad. Un dato destacable de esa elección

es que algunos municipios mexiquenses importantes (por su tamaño, alta densidad de población y desarrollo), pasaron a manos del Partido Acción Nacional (PAN) o del Partido de la Revolución Democrática (PRD): Atizapán de Zaragoza, Coacalco, y en lo que respecta a nuestro caso de estudio; Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Tecámac, además de Naucalpan y Tlalnepantla para el primero, y Nezahualcóyotl, La Paz y Texcoco para el segundo(Ávila y Cedillo, op. cit.).

Para las elecciones de 2003 la dicotomía alternancia-competitividad se presentó con mayor ahínco. El panorama se volvió más complejo. El cambio de partidos en los ayuntamientos se volvió una práctica común, pero con la variante de que los municipios no sólo pasaban del PRI al PRD o PAN, sino que también un gran número eran recuperados por el PRI y otros fueron ganados por partidos pequeños, como el del Trabajo (PT). Tanto Izcalli, Tecámac y Ecatepec fueron participes en la instauración del fenómeno de la alternancia electoral en territorio mexiquense. Este fenómeno incidió directamente en la merma de victorias electorales por parte del Revolucionario Institucional.

El referente del desgaste electoral del PRI es sintomático de lo que ocurrió en el país. En 1996 el PRI todavía ganaba el mayor número de ayuntamientos, con 72 (59.5%), pero en 2000 y 2003 su número se vio reducido a 69 (56.5%) y 68 (55%) municipios; y, aunque todavía conservaba la mayoría absoluta, otros ayuntamientos de gran tamaño y concentración de población, ya habían pasado a distintas manos: Ecatepec, Toluca, Metepec, Lerma, Tultitlán, Chalco y Valle de Chalco, por mencionar algunos.

Para las elecciones de 2000 el avance de la alternancia política, en los municipios mexiquenses era evidente. Sólo en un 24% de estos no había ocurrido el cambio de partido gobernante. Sin embargo, es hasta los comicios de 2006 cuando el fenómeno se generaliza y únicamente en 11 ayuntamientos la alternancia no se había presentado. Veamos los cuadros 3.12 y 3.13.

Cuadro 3.12 Municipios sin alternancia política en el año 2003

Acambay	Ocuilán
Almoloya de Alquisiras	Rayón
Amanalco	San Felipe del Progreso
Atlacomulco	Sultepec
Ayapango	Temascalcingo
Chimalhuacán	Temascaltepec
Ecatzingo	Temoaya
Ixtapaluca	Tepetlixpa
Ixtapan de la Sal	Texcaltitlán
Jalatlaco	Villa de Allende
Jaltenco	Villa Victoria
Jilotepec	Zacualpan
Jilotzingo	Zumpahuacán
Morelos	Luvianos
Nextlalpan	San José del Rincón
	30 de 124 (24%)

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México IEEM, 2013.
 Ávila y Cedillo (2007). *Reflexiones sobre alternancia y competitividad: Las elecciones municipales del Estado de México*
[Http: www.ieem.org.mx/acervo/cie/invest.../democratizacion_mpal.pdf](http://www.ieem.org.mx/acervo/cie/invest.../democratizacion_mpal.pdf)

Cuadro 3.13 Municipios sin alternancia política en el año 2006

Acambay
Almoloya de Alquisiras
Atlacomulco
Chimalhuacán
Ixtapan de la Sal
Nextlalpan
San Felipe del Progreso
Sultepec
Temascaltepec
Texcaltitlán
Villa Victoria
Zacualpan
Zumpahuacán
13 de 125 (10.4%)

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México IEEM, 2013.
 Ávila y Cedillo (2007). *Reflexiones sobre alternancia y competitividad: Las elecciones municipales del Estado de México*
[Http: www.ieem.org.mx/acervo/cie/invest.../democratizacion_mpal.pdf](http://www.ieem.org.mx/acervo/cie/invest.../democratizacion_mpal.pdf)

Se puede decir que la vieja idea de que es en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y el corredor Toluca-Lerma donde se escenificó la mayor incidencia de alternancia política se confirmó en las elecciones municipales de 2006. Se observa que nos encontramos con regiones de nuevos predomios partidistas: lugares en donde el PAN o el PRD se han convertido en las indiscutibles primeras fuerzas, ganando en elecciones

consecutivas ayuntamientos que le arrebataron al PRI desde 1996 o 2000, y con tendencias a crecer regionalmente, como ocurre con el PRD en el oriente mexiquense.

Vemos así como el PAN ha creado un nuevo predominio en siete municipios, ubicados en su mayoría al norte del Distrito Federal o en el corredor Toluca-Lerma. En la primera zona, el PAN gobierna desde 1996: Atizapán de Zaragoza, nótese especialmente, Cuautitlán Izcalli, Teoloyucan, Naucalpan y Tlalnepantla; en la segunda tiene como bastión a Toluca, capital de la entidad, ganada en tres elecciones de manera consecutiva (2000, 2003 y 2006). El otro municipio es Temascalapa, que se encuentra en la región norponiente y colinda con el Estado de Hidalgo. Por su parte, el PRD asienta su predominio en siete municipios de la entidad. Dos ayuntamientos localizados en la zona surponiente del estado, Ixtapan del Oro y Tlatlaya, los tiene en su poder desde el 2000; los otros cinco, ubicados en la región oriente, son Nezahualcóyotl, Texcoco, Chicoloapan, Chalco y Valle de Chalco; los dos primeros los ganó en 1996, el tercero en 2000 y los dos últimos desde el 2003. Estos últimos ayuntamientos se encuentran en la ZMCM y tienen una gran densidad de población.

Las tendencias de la alternancia política nos permiten observar que el PRI ha perdido la hegemonía sobre la ZMCM y del Corredor Toluca-Lerma, en donde hay una gran pluralidad política, con gobiernos priistas, panistas y perredistas, pero que no es de ninguna forma la zona de mayor incidencia de cambios de partidos gobernantes.

Ahora bien, de los resultados de la elección municipal de 2006, en los ayuntamientos urbanos con alta densidad de población y gran desarrollo económico se registraron algunos movimientos importantes, como se muestra en el cuadro 3.14: un escenario de relativo retroceso para el PAN, de significativo avance para el PRD y de equilibrio para el PRI. De los 19 ayuntamientos: el PAN y PRI ganaron cinco cada uno y el PRD nueve.

Cuadro 3.14 Resultados de la elección municipal en 2006

Partido Político	Victorias
PAN	5
PRI	5
PRD	9
Total	19 Ayuntamientos

Fuente: Instituto Estatal Electoral del Estado de México IEEM, 2013.

No necesariamente es en los municipios densamente poblados más desarrollados y urbanizados donde se magnifica el fenómeno de la alternancia política. Encontramos pluralidad política y el establecimiento de nuevos predomios. Por el contrario, son los ayuntamientos rurales o semiurbanos, de pequeño tamaño y con poca densidad de población en donde se presenta el mayor número de cambios de partidos gobernantes. Aspecto que pone en entredicho la idea de que es en las zonas urbanas en donde hay mayor volatilidad del voto y que los ciudadanos tienden a cambiar constantemente su preferencia política.

En las entidades como Izcalli, Tecámac y Ecatepec hasta antes de 1996 no estaban acostumbrados a cambiar continuamente de partido en el poder. No así los municipios ubicados en las inmediaciones de Toluca-Lerma: Chapultepec, Joquicingo, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Villa Guerrero y Xonacatlán. En los límites de la ZMCM ubicamos cinco al norte (Chiconcuac, Coyotepec, Huehuetoca, Tequixquiac y Tultepec) y tres al suroriente (Cocotitlán, Tenango del Aire y Ozumba) junto con los dos municipios restantes como Tonatico y Valle de Bravo que se encuentran en el sur poniente de la entidad registran una permanente tendencia a cambiar de partido gobernante incidiendo en que elección tras elección exista una constante competitividad política caracterizada por la alternancia de los partidos políticos en el poder.

En nueve de los 16 municipios ha gobernado uno de los llamados partidos minoritarios: Convergencia en tres, PFCRN y PT en dos, PPS, PSUM, PARM, Verde Ecologista de México (PVEM) y Alianza Social (PAS) en uno. Los ayuntamientos que tienen un mayor número de gobiernos con partidos distintos son Chiconcuac (PRI, PAN, PRD, PT y Convergencia), Cocotitlán (PRI, PRD, PVEM y Convergencia) y Ozumba (PRI, PRD, PAS y PT).

Por otra parte, en cuatro ayuntamientos (Joquicingo, San Antonio la Isla, Tequixquiac y Tultepec) se presenta una alternancia política tripartidista con el PRI, PAN y PRD, (fenómeno que difícilmente se manifiesta en el resto de la entidad), y sólo en tres de ellos se advierte una alternancia bipartidista, aspecto que es más visible respecto a la alternancia en el territorio mexiquense: San Mateo Atenco y Tonatico (PRI-PRD) y Valle de Bravo (PRI-PAN).

En las elecciones de 2006, sólo en dos de estos municipios no hubo cambio de partido gobernante (Tultepec y Xonacatlán), en los cuales repitió el PRD como partido ganador.

Además, se confirmó la tendencia de que, cuando los comicios municipales coinciden con el año electoral para renovar la presidencia del país, son los partidos políticos grandes (PRI, PAN y PRD) quienes se alzan con el triunfo, como se registra para las elecciones de 2000 y 2006; la excepción es Chiconcuac y Ozumba, en donde Convergencia y PT ganaron en la última contienda.

En cuanto a la distribución geográfica de las preferencias partidistas, el voto se formó de las tendencias tradicionales en el Estado de México, que desde 1996 ya se había perfilado: los sufragios del PRI se centran en los municipios relativamente poco poblados; los del PAN al norte y norponiente del Distrito Federal o cercanos a la capital de Estado; mientras que los del PRD en la zona oriente del D.F. Para afirmar todo lo anterior, en el cuadro 3.15 se describe el porcentaje de competitividad¹⁴ del sistema de partidos en las elecciones municipales de 1993 a 2006.

¹⁴Los números indican el nivel de competitividad electoral del sistema de partidos políticos por elección. Por ejemplo, un porcentaje del 3.58 y 3.61 para los años 2003 y 2006 respectivamente demuestran una menor diferencia en la obtención de votos por partido político y por tanto un menor dominio por parte de alguno partido y mayor competencia entre partidos. Caso contrario para el año 2000 se observa que el nivel de competitividad entre partidos políticos es baja (3.32), es decir, la competencia electoral es menor con la posibilidad de que haya un dominio más claro por parte de algún partido político.

Cuadro 3.15 Porcentaje de competitividad electoral a nivel municipal, 1993-2006

Año de elección	Porcentaje de competitividad por año (%)
1993	2.54
1996	3.55
2000	3.32
2003	3.58
2006	3.61

Fuente: Instituto Estatal Electoral del Estado de México (2013)
http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Manuel_alcantara/Alcantara_del%20Campo_Ramos.pdf
 f. y Ávila y Cedillo (2007)
http://www.ieem.org.mx/acervo/cie/invest.../democratizacion_mpal.pdf.

Los porcentajes muestran un marcado crecimiento de un sistema no competitivo a uno competitivo. Si tomamos 1993 como una elección de “contraste”, donde operaba todavía el sistema hegemónico, se aprecia que para la elección de 1996 el porcentaje de competitividad se incrementa un considerable 1.01 puntos porcentuales (2.54 a 3.55).

Finalmente, no es coincidencia que el crecimiento de la competitividad partidista se presentase en el proceso electoral de 1996, ya que es en ese año cuando se crea el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y un nuevo Código Electoral del Estado de México (CEEM), que vinieron a transparentar y dar mayor legalidad y certeza a los resultados de los comicios que, anteriormente, eran controlados por el PRI. Asimismo, la certeza jurídica, en especial, la ampliación de los referentes partidistas, marcaron en adelante el ambiente competitivo del terreno político mexiquense.

Reflexión final

El concepto de cambio involucra la necesidad de reorganizar las instituciones políticas no sólo a favor de los intereses de una elite sino también a favor de la sociedad en general, del desarrollo de la población. No es suficiente el crecimiento económico es menester pensar en la calidad de vida a modo que todos se beneficien del trabajo gubernamental.

La reorganización de las instituciones políticas es un factor fundamental si se quiere aspirar a tener procesos electorales claros, nítidos, transparentes,

realmente competitivos donde todos y cada uno de los partidos aspiren a ganar comicios. En los municipios esta reorganización es fundamentalmente del tipo territorial. Dicha labor deviene en parte del trabajo que los partidos políticos de oposición han realizado en materia de obra pública incluyendo el desarrollo urbano y sus respectivas políticas. Cuando este trabajo se realiza de forma eficiente, se traduce en apoyo políticode índole electoral con el cual los partidos obtienen victorias en los comicios respectivos. Cuando la organización gubernamental del territorio es eficiente, los partidos políticos tentativamente aseguran la continuidad electoral que genera un sistema de competitividad donde los partidos políticos hacen su mejor esfuerzo para garantizar el bienestar de la ciudadanía.

En Tecámac cuando la labor no satisfizo las demandas populares y tampoco ha resuelto los problemas municipales, la ciudadanía ha votado por distintos partidos políticos. En un periodo obtiene la victoria uno, en otro la obtiene otro con lo cual aparece una volatilidad caracterizada por la incertidumbre popular que origina la indefinición en los sufragios electorales. La competitividad, a mi juicio, deviene de la constitución de instituciones políticas y sociales que garanticen el bienestar de todos los sectores sociales. En este sentido, para saber a ciencia cierta sobre las acciones gubernamentales en los ayuntamientos, las personas deberíamos acceder a la información electoral de forma clara, sin embargo, la realidad dista de ser realmente así.

El votante, al no encontrar una organización política y gubernamental que le permita canalizar sus demandas, cambia sus preferencias electorales de elección a elección. Cuando las autoridades funcionan bien la competitividad entre partidos es alta. Todos los partidos tienen la posibilidad de ganar y no existe una manipulación de parte de actores sociales con intereses “especiales”. Bajo esta perspectiva, competencia implica seguridad, es decir, los votantes saben por quién sufragar, no hay lagunas ni incertidumbre (al menos no con alta incidencia), los votantes tienen bien identificados a sus preferidos.

Por otro lado, por muy dominante que sea una entidad partidista, cuando no hace las cosas eficientemente, la posibilidad de que este partido pierda el poder aumenta considerablemente. Cuando un partido ya no domina la escena

electoral, sino que otros partidos tienen la oportunidad de ganar entra la competitividad y por consecuencia la alternancia. Asimismo, una alta volatilidad implica que ninguno de los partidos políticos está seguro en el poder. Un rasgo positivo que frenaría la volatilidad es la rendición de cuentas de los partidos en el gobierno.

La suma de varios contratiempos despierta el descontento, que sumado a otros como la división interna partidista, los alcaldes que no son de la entidad, etc., detonan la escalada electoral de la oposición en detrimento de aquellos que fueron históricamente los dominantes. Ahora bien, frente al triunfo de partidos que no habían gobernado, la paciencia de los electores se torna mínima. Basta un trienio donde las cosas no marchan eficientemente para que la preferencia de los electores vuelva a variar. Este comportamiento puede permanecer muchos periodos consecutivos, la cuestión es que los electores no saben por quién sufragar. Pueden observar ventajas en un periodo pero con un simple error del partido gobernante, la mínima errata, la predilección se vuelve a tornar en un misterio, lo que se convierte en la antesala de la volatilidad.

De forma general se puede argumentar que desde 1996 no ha habido una entidad partidista que domine la escena electoral con solvencia (salvo el PAN en la escala federal y en algunos municipios del Estado de México).

Este antecedente benefició la competitividad (la participación real de otros partidos políticos de menor tamaño o menor importancia en busca de ganar elecciones) mientras que afectó la volatilidad (es decir, incrementó la inseguridad para simpatizar *ex profeso* con la ideología política de un partido político) ocasionando que en varias localidades municipales no haya de continuo un partido que gane con notoriedad la escena electoral.

Ante un escenario de alta competitividad y alta volatilidad, yo diría que ninguno de los partidos políticos se encuentran coherentemente organizados, específicamente, en lo que corresponde a las promesas de campaña, menos aún en lo que se refiere a los resultados en la aplicación de sus políticas para el desarrollo urbano. Ante este tenor, los electores y simpatizantes no se enteran de las propuestas concretas de campaña, con lo cual no hay un voto consciente que realmente sirva como parteaguas para escoger a quien sufragar.

No existe una organización coherente de las promesas de campaña, mucho menos una estructura transparente del desarrollo de las políticas urbanas. Los resultados de dicha contienda se tornan ambiguos, no concretos, llenos de demagogia y pretensiones políticas. Un principio para la volatilidad electoral es sin duda la variedad de políticas inacabadas que no tienen rumbo ni dirección y la mayoría de las veces adquieren un estatus retórico lleno de folclor, sin más belleza que el maquillaje de sus proposiciones argumentativas.

Asimismo, los problemas que aquejan la estabilidad de los partidos políticos, las divisiones internas, la conformación de fracciones con intereses disímiles, las pugnas por imponer candidatos que no conocen la dinámica de la jurisdicción en turno, etc., se convierten en verdaderos catalizadores que internalizan incertidumbre, y a la postre, se transforman en inconsistencias a la hora de adjudicar votos. El problema es que esta tendencia varía de elección a elección, distribuyendo los votos unas veces para un partido, otras, a otros, en un corto periodo de tiempo, esto quiere decir que no existe estabilidad ni certezas, la población no se detiene a pensar un poco si el partido seleccionado cumplirá sus promesas de campaña.

Para concluir, los partidos debidamente organizados son la expresión de políticas que tienden de manera amplia a promover el bienestar de la población y, por lo tanto, representan al electorado, que se siente identificado con sus propuestas. Son instituciones en cuyo seno se: (a) orienta al ciudadano, (b) son centros de análisis político-social, y, sobre todo, (c) se caracterizan como formadores de líderes; gestores políticos calificados que tienden a una forma óptima de gobernar. En lo particular, el análisis de la realidad nacional sustenta la generación y viabilidad de propuestas y políticas que hipotéticamente sirven de base para la definición de objetivos nacionales a largo plazo y, secundariamente, al consenso interpartidista.

Independientemente del trabajo hecho por los partidos políticos en materia de política pública, incluyendo la política urbana, las percepciones ciudadanas sobre la labor ejercida por los ayuntamientos es el factor esencial para dar continuidad en las alcaldías respectivas. Cuando el trabajo público es deficiente el voto queda en entredicho, por lo que cualquier partido tiene la posibilidad de allegarse sufragios. En este caso, la posibilidad de que gane uno

u otro es grande, no hay una certidumbre sobre quién pueda realizar eficientemente el trabajo y, por ende, la continuidad en el trabajo gubernamental queda cortada. Unas veces gana un partido y otras veces otro como en el caso de Ecatepec y Tecámac. Por lo cual la volatilidad es constantemente alta lo que interrumpe la continuidad de programas municipales de trabajo.

En este sentido, la competitividad no hace su aparición. La volatilidad es un elemento que nos permite explicar la inconsistencia en la elaboración de las políticas de desarrollo urbano, aparte de que ningún partido toma realmente la batuta del desarrollo municipal. Se observan esfuerzos de los partidos políticos para activar el desarrollo urbano de los ayuntamientos; confían en su perdurabilidad casi de manera automática—como el caso del PAN en Izcalli, que desde 1996 entró a destronar al PRI de la silla gubernamental y aún a la fecha no la ha dejado—pero también ocurre que cada trienio entra un partido y después sale dejándole el lugar a otro como en el caso de Tecámac y Ecatepec.

Los planes y programas de campaña bien articulados y logrados posibilitan la continuidad gubernamental de los partidos políticos. Caso contrario, la desarticulación implica la ineficacia en el desarrollo de las políticas públicas, lo cual también impactará, de cierta forma, en las derrotas electorales, en el crecimiento de la volatilidad y el decremento de la competitividad.

Se estudiará en el siguiente apartado la correlación entre las promesas de campaña, la plataforma, los programas, y su repercusión en el desarrollo urbano y las políticas públicas que los sustentan.

Capítulo IV

La plataforma electoral, los programas de campaña y las promesas de los partidos políticos en los municipios 1996-2006

Introducción

Mediante un estudio de los programas y plataformas de trabajo de los partidos políticos, la utilización de fuentes electrónicas, el uso de testimonios orales de algunos actores sociales implicados en los ayuntamientos y con algunas fuentes teóricas, en este capítulo se analizará los programas de campaña, las plataformas electorales y las promesas de los partidos políticos durante 1996 y hasta 2009 en Cuautitlán Izcalli, Tecámac y Ecatepec. Especialmente, cómo estos procesos impactaron la obra urbana hecha durante este tiempo. Sobre la base de que cada entidad detenta alcaldes con extracción partidista diferente, puede ser que las propuestas de campaña varíen en mayor grado y más aun los beneficios directos provenientes de la planeación urbana. Esto con el fin de destacar los aspectos que subyacen a la génesis y conformación de las políticas públicas en el ámbito urbano, esclareciendo el papel que han jugado estos factores en tal situación. Por ello, es menester preguntarse: ¿Impacta sobre el desarrollo urbano la esencia de los programas de campaña de cada uno de los partidos implicados? ¿Cuáles son las diferencias y similitudes en las plataformas electorales, los programas políticos y las promesas de campaña de cada partido? ¿Existe realmente un cambio en la gestión urbana provocado por la diferencia de cada programa y las plataformas políticas? ¿Cuál es la diferencia entre programa y plataforma? ¿Quién hace los programas? ¿Quién hace las plataformas? ¿Cuáles son las plataformas de campaña de los partidos? ¿Qué relación hay entre las promesas del candidato, el programa y la plataforma? ¿Qué relación existe entre el partido y el candidato? y finalmente, ¿cuál fue la vinculación de los programas, los proyectos políticos y las promesas de campaña en la construcción de la política urbana?

La vinculación articulada de estos tres elementos nos permiten comprender los procesos de volatilidad y competitividad electoral revisados en

el capítulo anterior y posibilita observar la afectación en la conformación de los procesos políticos-electorales en el ámbito nacional, estatal y municipal.

Este ensayo capitulares una parte importante de aquel planteamiento general de investigación cuyos límites están indicados en el objeto de estudio analizado en esta investigación y cuyo nivel de complejidad rebasa netamente la temática abordada de este ensayo. No obstante, estudiar la estructura de los programas electorales puede considerarse un parámetro importante que permitirá observar las similitudes y diferencias frente a las plataformas de los partidos políticos y posteriormente contrastarlos con su verdadera aplicación en el correlato de la política urbana.

Cada proceso electoral es diferente en su génesis y lógica evolutiva; cada candidato, depende de su partido político y. en teoría, aún con mayor intensidad de los cánones que dicta la legislatura estatal. Por ello, las plataformas, los programas y las promesas electorales difieren en su constitución pues cada periodo electoral significa un cambio de actitud, el cual revela necesidades insatisfechas o nuevas demandas que habrá que cumplir.

Dicho lo cual, considero que los programas, plataformas y promesas son fundamentales si se quiere comprender las especificidades en la conformación de las políticas de desarrollo urbano y su diferencia de un municipio a otro. Todo esto, ayudará a explicar y vislumbrar las causas por las que se conforma la política urbana y sus respectivas aplicaciones en materia de política urbana. Veamos.

Análisis general de las diferencias y similitudes en las plataformas electorales, los programas políticos y las promesas de campaña

Desde la perspectiva de Cabrero Mendoza (2009) una plataforma electoral es el conjunto de pronunciamientos que realiza un partido político antes de una elección. En ella, el partido tuvo que analizar la realidad nacional y sustentar posibles propuestas de solución a los problemas existentes.

Cabe diferenciar, que la plataforma no es una repetición de los principios de algún partido, ni es un plan de gobierno, el cual establece los objetivos, metas de una administración pública, incluyendo los programas. Es un sistema

de planificación y organización de la estructura municipal, enfocada a resolver problemas sociales concretos. El partido político que entiende la utilidad que posee la elaboración de la plataforma electoral es el que tiene mayor probabilidad de obtener las victorias electorales. En este sentido, el programa de campaña se refiere a los puntos en los cuales se funda las propuestas de los partidos políticos en cada proceso electoral. Contiene las promesas de campaña que los candidatos resaltan en cada periodo electoral.

En cuanto a los procesos electorales de 1996 en Ecatepec, el PRI ganó la elección para alcalde, mientras que en Izcalli y Tecámac la oposición ya lo había relegado a una segunda plaza en la "burbuja" del ejercicio electoral. Para el siguiente trienio, el blanquiazul tomó Ecatepec con todo y sus altibajos.

Al siguiente periodo quedó fuera y para 2003 volvió a ganar el PRI mientras que en 2006 el PRD ganó la elección después de que en procesos anteriores no apareció ni siquiera cerca de ganar la alcaldía. Es de suponerse que, aunque es intermitente la victoria de los partidos de oposición, –exceptuando en Izcalli– mucho tuvo que ver la plataforma electoral del PRD y PAN cuyos presupuestos fundamentales estribaron en implementar una política urbana específica.

Plataforma política, promesas electorales, ciudadanía y promesas urbanas

En este caso, las plataformas de campaña se centraron en los principios ideológicos del partido y las necesidades que la ciudadanía tiene. El concepto de ciudadanía es de los más nobles en el pensamiento político y en la práctica de la democracia. Evoca los principios de la libertad y la igualdad, e históricamente ha sido el marco legitimador de las demandas de desarrollo e inclusión de las minorías discriminadas (Sen, 2000).

No obstante, cada época presenta retos importantes para la práctica de la ciudadanía. Hoy en día, vivimos en estados territorialmente extensos, con soberanía limitada, pero burocracia crecida, con desigualdades y conflictos que separan la sociedad en grupos de interés enfrentados. En México, la democracia ya significa alternancia en el poder, pero todavía no se traduce en

la participación de los ciudadanos en el proyecto nacional. Al mismo tiempo, ya se planteó el reto de la ciudadanía cosmopolita, capaz de trascender las fronteras nacionales y crear una sociedad mundial eficaz en la solución de los problemas transfronterizos y globales, como el desgaste ecológico o los movimientos migratorios (Salas Lúevano, 2009).

Esta ciudadanía está inmersa dentro de un Estado nacional, el cual organiza las actividades y trata de garantizar la armonía social. A la relación indisoluble que existe entre las personas que habitan en un territorio y el Estado nacional se le denomina ciudadanía (De Lucas, 1997). Es una relación de carácter político que existe entre una persona y el Estado, y que le otorga a esa persona derechos y deberes de carácter especialmente políticos, como por ejemplo el derecho a elegir, ser elegidos y ocupar cargos públicos.

Desde mi punto de vista, es un vínculo jurídico político que une al individuo con el Estado y lo habilita a participar en su vida política, otorgándoles derechos e imponiéndoles obligaciones. De acuerdo con Bello (2004), el concepto de ciudadanía ha adquirido en estos días renovada importancia, de acuerdo con el contexto globalizado actual y los movimientos migratorios que se han incrementado en forma considerable. Es así, que el concepto de ciudadanía está cada vez más imbuido en los argumentos de los partidos políticos, de las organizaciones y movimientos sociales.

Cabe señalar que la mayoría de los análisis sociológicos del nuevo concepto de ciudadanía parte de los ensayos de Marshall (1950), quien, analizando la historia británica, distingue tres aspectos diversos en la ciudadanía moderna: civil, político y social.

Desde la perspectiva del autor, la ciudadanía civil, comprende los derechos necesarios para la libertad personal de expresión y pensamiento, propiedad y justicia. La ciudadanía política supone el derecho de participar en el ejercicio del poder político por medio del voto. Para De la Peña (2006), el aspecto social comprende el derecho a la instrucción, al bienestar y a la seguridad económica de acuerdo con el nivel de vida de cada comunidad.

En el mismo sentido, de acuerdo con la noción de Basok, Ilcan y Noonan (2006), este concepto de ciudadanía social incluye derechos y deberes, como trabajar, pagar impuestos, enviar a los niños a la escuela, etc. La ciudadanía

queda inmersa dentro del Estado social. Con base en el concepto de Marshall, expresaré este concepto como el segmento geográficamente limitado de la sociedad humana unido por una común obediencia a un único soberano. El término puede hacer referencia tanto a una sociedad en su conjunto, como de modo más específico, a la autoridad soberana que la controla.

Según indica la anterior definición, el concepto de Estado está íntimamente relacionado con el concepto de soberanía, que fue desarrollado con anterioridad por la teoría jurídica. Se basa en la hipótesis, esencialmente legalista, de que toda sociedad política está o debe estar unida bajo una determinada autoridad jurídica. Puesto que las normas que emanan de diversas autoridades entrarán verosímilmente en conflicto, es lógico que no pueda existir una legalidad establecida en el país si no hay en el mismo una autoridad legislativa suprema, cuyas decisiones sean definitivas.

Por otra parte, si el derecho de México debe prevalecer, ha de estar respaldado por sanciones efectivas. Así, el poder coercitivo al igual que la autoridad jurídica, son esenciales en el concepto jurídico de soberanía. El Estado es un territorio en el que una única autoridad ejerce poderes soberanos tanto de *jure* como de *facto*.

Desde la perspectiva de De la Peña (2008), en la historia del pensamiento político el término Estado ha tenido amplia aceptación, tanto como concepto normativo como concepto descriptivo.

Los teóricos normativos, convencidos de que la concentración de poderes coercitivos en manos de una sola autoridad establecida es indispensable para el mantenimiento del orden público en un territorio determinado, han tratado de demostrar a menudo que la obediencia al Estado es la forma más elevada de obligación política.

Los teóricos descriptivos, sin adherirse necesariamente a la proposición normativa de que el Estado tiene un valor supremo, se han mostrado dispuestos casi siempre a singularizarlo, entre todas las demás instituciones, sociales, como la única que es específicamente “política” y “democrática”, y a considerar la descripción y el análisis del Estado como el problema central de la ciencia política y del desarrollo de los Estados-nación democráticos (Kymlicka, 1996).

En este sentido, el Estado contiene en su interior conceptos que son fundamentales para entender el rol de la ciudadanía, sus derechos y obligaciones. Tanto los derechos sociales y civiles son fundamentales para salvaguardar a las personas en su integridad individual y colectiva. Son la médula que sostiene el cuerpo colectivo, ya que de lo contrario la desigualdad e inequidad reinarían sin menoscabo.

Los derechos civiles los concibo como aquellos que protegen y privilegian las capacidades y los poderes personales dados a todos los ciudadanos por la ley. Parafraseando a Díaz Polanco (1985), los derechos civiles se distinguen de los derechos humanos y de los derechos naturales en que los primeros son concedidos por naciones dentro de sus límites territoriales, mientras que los derechos naturales o los derechos humanos son derechos que muchos expertos afirman que los individuos tienen simplemente por nacer.

Los individuos tienen el derecho a obtener las garantías necesarias para asegurarse su bienestar. Tienen asignados un conjunto de derechos naturales propios de la vida, la libertad y la propiedad, los cuales deben ser convertidos en derechos civiles y que, protegidos por el Estado soberano, garantizaría la satisfacción de todas las necesidades.

Mientras que los derechos políticos son aquellos que proporcionan a los ciudadanos el ejercicio de las facultades políticas para que en el seno del Estado lejos de colocar al hombre en oposición a este, lo que hace es habilitarlo a tomar parte en la estructuración política de la sociedad de la cual es miembro (Ibíd.).

Estos tres tipos de derechos son los que más influyeron en el PAN, PRI y PRD para construir sus respectivas plataformas electorales, propuestas de campaña y programas, tanto federales como estatales. Estas han sido el ejemplo de cómo construir las plataformas en los municipios y como un buen ejemplo de la forma en que se organiza una oficina de gobierno en torno a las necesidades fundamentales.

El PAN, en los municipios, retomó el tema de los derechos humanos como parte de las propuestas de las plataformas que en la escala federal detentaron cuando ganó la presidencia de la república en 2000. En especial,

colocaron especial énfasis en el papel primordial de los derechos civiles y sociales, respetando los derechos políticos para construir el “municipio de bienestar” que todos los habitantes quieren.

Hay que distinguir que no es lo mismo una plataforma, programa y promesa electoral. Plataforma es un principio de acción encaminado a la obtención de un objetivo general y de funcionamiento del partido, por ejemplo, el bienestar de la nación. El programa se refiere más a un plan de trabajo particular que en cada contexto social buscaría solucionar problemas, mientras que las promesas son aquellos puntos por los cuales se va a tejer dicho plan para atacar las deficiencias y males municipales.

En las plataformas de los partidos se toma mucho de los derechos sociales y civiles establecidos en la legislatura estatal para conseguir establecer planes de trabajo acorde con los contextos municipales y así obtener victorias electorales, mientras que el programa de campaña, en este caso, se manifiesta cuando se teje políticamente y de acuerdo con cada partido, una compleja red de acciones para beneficiar la organización y estructura municipal.

En este tenor, las promesas se establecen cuando se incluye aspectos muy concretos, por ejemplo, el fortalecimiento de los apoyos para madres jóvenes y jóvenes embarazadas, con el fin de que pudiesen continuar con sus estudios o para incorporarse a alguna modalidad educativa no escolarizada.

En los tres municipios, el bienestar del país y el cuidado de los derechos sociales y civiles dependían de la construcción de un municipio sustentable que garantizaría una vida digna para todos los ciudadanos. Por municipio sustentable se entiende aquel ayuntamiento que garantiza el bienestar de la entidad según los medios con los que cuenta y cuyo fin fundamental es proveer una vida digna para todos los pobladores. Ahora bien, por vida digna debemos referirnos a la satisfacción de todas las necesidades fundamentales de los ciudadanos y al respeto de los derechos sociales, cívicos y políticos, entre otros. Esta función la llevaría a cabo el municipio cuyo sustento sería el orden de todos los ámbitos de la vida social. En este tenor, los tres partidos argumentaron de la importancia de originar las condiciones para la vida digna de todos los habitantes de las entidades municipales.

La transformación social sería una obligación del Estado para sustentar este fin. Cuyo objetivo último es el pleno desarrollo de los derechos que la ciudadanía tiene en todos los ámbitos, en especial, en el campo social, político y civil, anclados desde una óptica de la transformación política, sobre todo, el respeto a los derechos políticos de las personas, que en la calidad del concepto de soberanía popular enfatiza que los electores tienen el derecho de exigir resultados a sus gobiernos elegidos. Pues ese es el fin al elegir a los candidatos de un partido político cualquiera que este sea: que solucione problemas con acciones concretas.

El PAN y su plataforma de campaña para la construcción de la política urbana

Al no haber solución de problemas populares, la soberanía del pueblo permite amonestar al gobierno y exigir resultados. Los derechos políticos no sólo acercan a los ciudadanos a las urnas, sino también permiten que exijan resultados concretos. En esto, el PAN intentó promover en el gobierno de Alfredo Durán en Izcalli, la Oficina de Enlace Ciudadano (OEC) cuyo fin fue publicar los contratiempos sociales de las personas y buscar una solución, intentando con ello, escuchar a la población con miras de erigir una reflexión de los principios de estructuración de la organización interna municipal que hace posible una mejor calidad de vida (Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, 2006).

Otro caso es la equidad en la distribución de los bienes económicos, de relevancia medular. Esto es la repartición de los recursos de forma equitativa e igualitaria. La plataforma del PAN tomaría dos banderas conceptuales que enarborarían su misión y visión de partido: igualdad y equidad. Suelen usarse habitualmente como sinónimos. Sin embargo, si bien son similares, son conceptos connotativamente distintos.

Derivado de esta postura, se reforzaría los derechos sociales y la gobernabilidad de los ayuntamientos. Se garantizaría la seguridad social y los beneficios del voto para el partido gobernante. Sin titubear el PAN definió la igualdad en su acepción social comprehensiva, es decir, como la base común de derechos y responsabilidades que corresponden a todos los miembros de la sociedad de acuerdo con las pautas que rigen su funcionamiento, en tanto

pertenecientes a esta. Igualdad remite a la característica común compartida (Partido Acción Nacional, 2007).

En tanto, equidad desde la igualdad a la consideración de la especificidad, de la diferencia. Podríamos referirnos a la estima conjunta de semejanzas y alteridades incluidas en un género común. Incluye igualdad y diferencia. De allí que, referido a los grupos humanos, el concepto de equidad queda naturalmente implicado con el de justicia que connota igualdad y equilibrio (De la Peña, 2010).

Acción Nacional estableció que uno de los derechos que se exigiría con denuedo fue el de la salud con el fin de aminorar la crisis de gobernabilidad de los partidos políticos. Se discutirían varias nociones con el fin de llegar a un consenso sobre la claridad en el planteamiento de las políticas públicas. Se definió la equidad como un concepto muy discutido que incluye muchos aspectos en el proceso de desarrollo de las personas en una sociedad. Se destacó principalmente, la igualación de oportunidades para “todos” (De la Peña, 2002).

Asimismo que se inscribiría dentro de un marco normativo como la justicia y un marco de acción como son las políticas sociales, superando todo sesgo de “informalidad urbana” entendiendo esto como la reducción de las disparidades en las condiciones de salud de los diferentes grupos sociales y hacer que estas políticas garanticen el acceso de toda la población a la atención de sus necesidades básicas de salud y seguridad social (Oliveira, 1980).

En este mismo ramo, para este partido cada persona sería respetada como parte del compromiso moral que tiene como partido promotor de los principios que originan la vida; reafirmar la ineficacia del aborto como método de escape de la realidad fue un tópico fundamental, para estar en desacuerdo con aquello que destruye la vida en todas sus facetas.

Todo esto, -de acuerdo con los testimonios orales- se dijo que es fundamental para entender el compromiso que cada uno de los políticos tienen con la vida (Álvaro Pérez, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, febrero de 2009). La universalidad en la salud y la calidad de vida, la educación en valores, las oportunidades para ocuparse en el trabajo, la capacidad del

aparato productivo para crear empleos bien remunerados y de buenas condiciones, así como la igualdad de oportunidades para las mujeres.

A los jóvenes les prometió desarrollo integral de sus capacidades. A los adultos mayores les otorgó oportunidades para trabajar dignamente, y con salarios aceptables. Propuso campañas para fomentar el respeto por las personas con discapacidad. La creación de nuevos espacios para ejercitarse individualmente y en familia, etc.

Para su campaña de 1996, y en adelante en las restantes elecciones, el PAN tomó, por lo menos ideológicamente, algunos de estos puntos. Aplicó la definición de ciudadanía ya revisada para construir un concepto de igualdad acorde con las necesidades de la población que, en teoría, traería serios beneficios en ramas como el acceso a la atención médica, igualdad en la utilización de los recursos y en la calidad de atención para todos.

Partiendo de esta premisa la equidad se precisó como la responsabilidad del Estado, (“responsabilidad municipal”) mediante la cual su deber es asegurar que todos los servicios de salud brinden a la población oportunidad, confidencialidad, costo, satisfacción, individualidad, efectividad, y acceso digno (Matos Mar, 1988).

Retomó la propuesta de la transformación de la cultura ambiental que invita a no desperdiciar y destruir el ecosistema aprovechando al máximo sus características para explotar sus recursos lo más que se pueda. Esta es una de las apuestas más frecuentes del PAN, lo que implica no soslayar el aspecto económico en detrimento de la naturaleza; que al mismo tiempo implica un beneficio en los niveles de pureza del aire y disminución de los contaminantes atmosféricos que dañan directamente a la ciudad. Precisamente, en concomitancia con la sociedad civil, en especial, las ONGs y otras instituciones, para la ideología panista, el cuidado de la naturaleza fue un argumento que conllevó el desarrollo de las sociedades.

El mantenimiento de los derechos económicos que lleva a la bonanza económica está fuertemente arraigado con el sostenimiento de los derechos ambientales los cuales llevan a la protección del ecosistema donde se realizan las actividades productivas, esto como elementos que van interrelacionados, y no pueden separarse. Para la contienda municipal de 1997

en Izcalli y en el país en el año 2000, el PAN propugnó por una ley que cuidara del medio ambiente y con ello, se gestaran nuevas oportunidades para mejorar el ambiente en varios municipios, incluido Ecatepec y Tecámac.

El fortalecimiento de las comunidades políticas que forman cada una de las entidades con sus respectivas responsabilidades sociales fueron un factor imprescindible para convencer a la población de que la elección del blanquiazul aseguraría el avance en materia medioambiental en los municipios. En el mismo eje de los derechos ambientales, el PAN promovió en sus campañas que los votantes podían estar seguros de que, una vez en el poder, les esperaba una vida segura, donde el medio ambiente sano y sustentable sería una de las herramientas fundamentales en la consigna de promover derechos culturales, para humanizar a la sociedad.

Por otro lado, desde la perspectiva de Díaz Polanco (1987) el cuidado de los derechos familiares sería un factor esencial para el desarrollo de las personas. Se enfatizó en el florecimiento de los derechos comunitarios, rurales y urbanos como ámbitos para la integración y el advenimiento de la solidaridad, así como hacia los pueblos indígenas, respeto y promoción de sus demandas. Finalmente, esto ayudaría a establecer la necesidad de apoyarse en la innovación tecnológica para el desarrollo comunitario, así como en promover la responsabilidad social de los medios de comunicación para concientizar a la población al respecto.

El PRI y su plataforma de campaña para la construcción de la política urbana

La plataforma electoral que el PRI hizo para elegir a los candidatos a representantes populares, afectó terminantemente las elecciones federales y municipales en el año 2000, porque alternativamente al cambio del partido en la silla presidencial, en el umbral y las postrimerías de este nuevo siglo, México mostró los signos de un proceso de profundas transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Así, el PRI mantiene desde antes del año 2000 su plataforma electoral basada en los principios de una activa participación en los foros internacionales, procurando las mejores causas para la sociedad mexicana,

transformando su economía, hoy industrializada, de fuerte y creciente presencia en los mercados mundiales, que perfecciona su vida social, cuyos componentes avanzan hacia nuevas prácticas democráticas a través de una activa participación política y social.

El intenso proceso de renovación que experimentamos los mexicanos se refleja en la estrategia política de este partido. El Partido Revolucionario Institucional vivió una nueva etapa con la participación de los implicados directa o indirectamente en las actividades del partido. Esto, por lo menos, sugirió que el PRI viviría una conversión interna cuyos resultados, tentativamente, beneficiarían en las elecciones a dicho partido. Al mismo tiempo, se perfiló un Estado Democrático que respetase los derechos políticos y civiles de los ciudadanos reforzando, entonces, la idea de un cambio democrático verdadero.

Como parte de este nuevo Estado, el partido decidió enfrentar el reto de las elecciones federales del año 2000 por medio de una plataforma con estrategias “democráticas” acorde con los nuevos tiempos y una “renovada” organización para la contienda política, especialmente en lo que se refiere a la elección de su candidato a la presidencia de la república para el período 2000-2006 y candidatos municipales (como en Cuautitlán Izcalli y Ecatepec).

Asimismo, el histórico proceso de elección interna del candidato presidencial del PRI para 2000 culminó exitosamente el 7 de noviembre de 1999, cuando casi diez millones de priistas y simpatizantes sufragaron a favor de Francisco Labastida Ochoa, como candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la república para contender en la elección federal del domingo 2 de julio del año 2000, con el 91 por ciento % de los distritos a su favor (Partido Revolucionario Institucional, Plataforma Federal Electoral 2000-2006, 2006).

Esta supuesta renovación no se vio aislada, sino que estuvo acompañada de la reformulación del programa de acción del Partido Revolucionario Institucional. Se observó un profundo deseo por renovar sus líneas de acción internas lo que afectaría positivamente los procesos de toma de decisiones al interior del partido y modificaría sus programas de campaña. Esta es una de las relaciones entre la plataforma de campaña y los programas,

es decir, al renovarse la plataforma electoral se modificó la estructura de los programas de campaña junto con las promesas de los candidatos.

La médula I de este argumento es que el PRI expresó los fundamentos de la nueva sociedad a la que se aspira, en los términos de su Declaración de principios, donde entiende las urgencias nacionales como un impulso para el fortalecimiento del federalismo: el desarrollo, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el combate a la corrupción y la impunidad, la competitividad generadora de empleos y riqueza, las reivindicaciones laborales de los grupos vulnerables, los derechos de las mujeres y los jóvenes, los pueblos campesinos e indígenas y los migrantes nacionales y en el exterior, entre otros.

Este puente entre plataforma y programa electoral estriba en que atiende a la profundidad histórica de sus principios, especialmente, las condiciones de la vida de México y el mundo cambiante. En ello, se destaca la importancia que se le otorgó al impulso y la decisión por encabezar las grandes causas nacionales, sobre todo, el de la justicia social pendiente (IFE, Plataforma electoral, PRI, 2009).

Es de gran trascendencia la relación existente entre la plataforma del partido, el programa y su contenido manifiesto que sale a la luz en forma de promesas de campaña y en la voz de los respectivos candidatos. Es aquí donde se manifiesta la necesidad fundamental de procurar la solución de los grandes problemas municipales a través de la elección de candidatos bajo procesos de selección claros y rígidos. Lo que, a su vez, se vería traducida en la formación de instituciones y la consolidación de políticas de desarrollo urbano con profundo contenido social y clara vocación democrática. Así, se planteó la relación en el marco de un entendimiento de las nuevas condiciones, nacionales e internacionales que, asimismo, afectan las particularidades regionales.

Según algunos testimonios recabados, en el caso de las promesas de campaña para los municipios en el año 2000, el Partido Revolucionario Institucional se concentró más en el ofrecimiento de despensas y encarpetado asfáltico, además de otras adecuaciones de menor relevancia que, sin cimentarse en la plataforma, no fueron suficientes ante la creciente expectativa

de solución que los colonos pretendían (Antonio Santana, entrevistado en Tecámac, Estado de México, marzo de 2009).

Los colonos querían soluciones directas objetivas. Todo rodeo, les parecía insuficiente e innecesario. Toda promesa sin fundamentarse en la plataforma, fue considerada sólo demagogia pues los vecinos no se conformaban con escuchar sendas promesas, de las cuales sólo algunas de ellas llegarían a cumplirse (Ponciano Salinas, entrevistado en Tecámac, Estado de México, marzo de 2009).

Para el año 2000, con las elecciones federales, el pueblo mexicano miró el fervor nacional y se contagió de explosividad pero inconscientemente exigían a quien ganase que se comprometiera no sólo con las promesas de campaña sino también como la fuerza política que contribuyese en la definición y construcción de un México de progreso y bienestar. Esta cualidad, subjetivamente, no la hallaron en el PRI y escogieron al PAN como aquella fuente de esperanza que desempeñase un papel decisivo en reformas para el bienestar popular (David Sánchez, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, marzo de 2009).

La campaña electoral fue transformada conforme ala aparente “congruencia” entre plataforma, programa y promesas por la necesidad de hacer corresponder la gran transformación registrada por el sistema político mexicano. Con la victoria panista de 2000 requería de una articulación definida. Se suponía que era el tránsito para consolidar un régimen municipal democrático, con un sistema plural y competitivo de partidos, respecto de las necesidades que se presentan ahora en materia de gobernabilidad. Es decir, expresar la transformación que ha ocurrido en el sistema político nacional con la adecuación necesaria del régimen político en la escala municipal y beneficios concretos para la población.

Dentro de las promesas que el Partido Revolucionario Institucional promovió está la reforma de las alcaldías, inspirado en la reforma del Estado en toda la nación y la democratización del régimen político. Con esa perspectiva, se quería lograr avances, aunque parciales, para pensar en nuevos logros con los cuales la sociedad, en general, tuviese en mente un desarrollo con prosperidad, sobre todo para los menos aventajados.

Temas que el PRI descuidó en su plataforma y que no colocó en su programa de campaña y menos aún en las promesas de los candidatos, especialmente en el eje de los derechos sociales y civiles, fueron tópicos que aprovechó el PAN para ganar. Un programa electoral panista lleno de promesas con una profunda carga valorativa para con los derechos de la familia, con miras a superar la crisis alimentaria, además del cuidado de los energéticos, el tema laboral, la reforma hacendaria, la de competitividad, los procesos electorales, la educación, la salud, la laicidad del Estado y la libertad de culto, la seguridad pública, la protección del medio ambiente, entre otros, desempeñó un proceso importante para el triunfo así como para la reorganización de sus principios internos que permitieran contemplar un futuro más promisorio en estos temas básicos para la vida de las siguientes generaciones de colonos en aquellos municipios.

En general, la plataforma política y el programa electoral del PRI se basó en la revisión histórica de los pormenores que no se habían logrado tiempo atrás y que estaban contenidos en las promesas de campaña. Ahora se pretendía proyectar futuras administraciones, cuidar la elección de los candidatos a puestos de representación popular, y el análisis de las deficiencias en las administraciones gubernamentales, eslabonando los nudos que posibilitasen el equilibrio de fuerzas políticas con alta representación que, a su vez, responda a una sólida cohesión interna que privilegie la vocación del diálogo, la tolerancia y la construcción de acuerdos. Lo anterior posibilitaría algo, un tanto distinto a lo que venía ofreciendo en su larga historia caudillista, revolucionaria y presidencial en el país.

El PRD y su plataforma de campaña para la construcción de la política urbana

Caso opuesto al de los otros partidos es el PRD. La importancia que tiene para el PRD el municipio en la consolidación de un régimen democrático hace indispensable tomar en cuenta la articulación entre su programa de campaña y la plataforma electoral, pues son documentos en los cuales se esclarece a *priori* la posición de ese partido acerca de la organización del municipio y

definidos temas prioritarios que han impulsado en sus promesas electorales en la agenda de la reforma municipalista (IFE, Plataforma electoral, PRD, 2009).

Quiero enfatizar que más que una plataforma se debe hablar de la agenda de una reforma municipalista la cual se fundamenta en la Agenda prioritaria de la reforma Municipal, que desde 1996 ha ocupado un tema central en las discusiones políticas partidistas. El contenido de tal agenda contaba con la distribución y el ejercicio de las competencias públicas entre los tres órdenes de gobierno, que tiene que ver con la estructura política y administrativa del Estado Nacional y de su territorio, dicho de otra manera, un mejor reparto de las competencias que diese a los poderes públicos las posibilidades de ejercerlas para el cumplimiento de sus fines en un ámbito de legalidad, legitimidad y gobernabilidad democrática.

Esa supuesta innovación en la plataforma, retomó la reforma de 1999 expuesta en el artículo 115 constitucional el cual intentó delinear ese tercer orden de gobierno en el que prevalece el paradigma federalista dual (la Federación y los estados), reforma que no basta para conferir al municipio su naturaleza política y que requiere una revisión sistemática de todos los artículos que se relacionan con los gobiernos locales, no sólo el 115, aunque en él se concentran la mayoría de las reformas planteadas hasta el momento. Ello requirió un nuevo diseño constitucional del *municipio libre*.

Con esto se remitió a un diseño constitucional que debió, en un principio, homologar las referencias al “municipio” que aparecen en los artículos de la “Carta Magna”, de manera que prevaleciese la definición que establecía el Estado Nacional con la suma de los tres órdenes de la misma jerarquía: la federación, los estados y los municipios, los tres órdenes de gobierno tejidos como un todo político. Se proponía que el asunto de la distribución y competencias políticas no concerniera sólo a los dos órdenes de gobierno, sino también al interior del propio municipio, ya que en ese ámbito necesitarían definirse con claridad las funciones clásicas de todo gobierno: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Aunque esto también se debió de haberse plasmado en los programas de campaña, la realidad dicta que hoy no existe una reforma política y urbana que haya contemplado estos menesteres en el PAN ni en el PRI.

Según el PRD, se requería un análisis profundo que diera cuenta del sentido y significado de la plataforma, el programa y la promesa electoral. La reforma municipal se ligaría con todo lo que tuviera que ver con los gobiernos locales. Sustentada en la claridad y concisión para atender nuevos diseños institucionales y ver la posibilidad de contar con una ley reglamentaria que considere el tema de las garantías institucionales, la diversidad municipal, la descentralización, como base conceptual de la Agenda de la Reforma del Estado, fue una de las bases más importantes de la Agenda prioritaria de la Reforma Municipal.

Así las cosas, tanto en la escala nacional pero especialmente, en el ámbito municipal, en estas tres entidades, para el partido del sol amarillo, la plataforma de campaña debía contener, como el objetivo y fin último de toda administración pública, el suministro de beneficios concretos a la comunidad y para ello debía incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales que estarían obligados hoy a contar con administraciones modernas, asegurar la coordinación entre los órdenes de gobierno y precisar los mecanismos de corresponsabilidad.

De aquí se desprendían otras funciones municipales como lo son la justicia municipal, la potestad tributaria y otros tantos temas; obra inacabada del nuevo diseño institucional. En este tenor, los programas de campaña del PRD dejaron a la consideración de los pobladores los temas que se debían discutir y conversar para establecer su agenda electoral prioritaria y de allí se constituirían las promesas de los candidatos. Para todos los municipios, el PRD en sus programas de campaña postularon una unión entre sus estatutos y objetivos. Estos puntos buscan construir promesas de campaña que tengan argumentos donde se destaque la autonomía, el federalismo y la libertad municipal, todo esto anclado en la reforma política, basada en la democracia, la participación ciudadana y la administración hacendaria. Como uno de los puntos más importantes en sus promesas, el PRD menciona la modernización municipal. Lo que significaría un parteaguas en la modernización de los municipios como instancia institucional primordial en la agenda municipalista. En este sentido, entre los puntos más importantes encontramos:

- Racionalidad en la gestión administrativa: La eficiencia y eficacia de la

administración municipal se ve restringida por el ciclo electoral, privilegiando necesidades operativas y postergando funciones municipales centrales.

- Profesionalización del servicio público: Es necesario impulsar la capacidad y la calidad administrativa, que dé continuidad y articulación a la administración municipal.
- Planeación del desarrollo municipal: Por ley se elaboran Planes de Desarrollo Municipal en las condiciones que ya hemos mencionado de fragilidad y ciclos trianuales, cuya eficacia depende de la profesionalización y de la racionalidad en la gestión administrativa.
- Funciones y servicios municipales: Las funciones y necesidades de los gobiernos municipales se han ampliado de acuerdo con las necesidades específicas de los municipios junto con las atribuciones jurídicas. Se debe atender la agenda específica de las necesidades colectivas de los miembros del municipio.
- Atribuciones concurrentes: Se encuentran las atribuciones que son prioritarias nacionalmente y comunes a los municipios: vivienda, salud, educación, cultura, deporte, desarrollo y cooperación internacional.
- Fiscalización: Ya no es suficiente que las cuentas públicas cumplan con el apego a la norma, es necesario que demuestren rendimiento eficaz de los recursos públicos en los programas de campaña de los partidos en los tres municipios.

Básicamente, la Secretaría de los Gobiernos Municipales del CEN del PRD representa los ejes vectores sobre los cuales se debe construir la propuesta del PRD para insertarla en el Programa, la Plataforma Electoral y en los diferentes ámbitos donde se lleve a cabo un debate sobre la Reforma al Municipio.

Con base en los programas de campaña de los tres partidos se observaron algunas diferencias en su constitución que se señalan a continuación: los tres partidos políticos presentaron similitudes de acuerdo con el programa nacional y estatal que rigen sus principios de organización y desarrollo para efectos de las elecciones y la captación de electores a su

favor. Las propuestas análogas según los programas de campaña de los tres partidos en las tres alcaldías en el año 2000 fueron:

- a) Promover e impulsar el desarrollo sustentable con justicia y equidad social, con una amplia participación de la ciudadanía que mejore la calidad de la vida social, económica y política de la población.
- b) Fortalecer la autonomía del municipio libre para que sean los propios municipios actores de su propio desarrollo en el ejercicio de sus atribuciones.
- c) Definir en el municipio mismo el equilibrio entre los poderes.
- d) Participación ciudadana y construcción de ciudadanía a través del cabildo abierto y formas de participación ciudadana; control en el ejercicio del presupuesto y supervisión de la obra pública.
- e) Transparencia de la información pública y rendición de cuentas en el desempeño de las funciones y servicios públicos.
- f) Promover las reformas legislativas para traducir en norma institucional la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito; la revocación de mandato; cabildo abierto.
- g) Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para aumentar los recursos económicos y las facultades de la administración y finanzas del municipio.
- h) Promover programas con perspectiva de género y de apoyo a jóvenes.

En las tres alcaldías, los objetivos y el discurso primordial para constituir el programa de campaña, respectivamente, fue la conquista de una sociedad democrática con igualdad social, en el marco de la independencia nacional y el respeto a la diversidad humana, a la equidad entre los géneros y a la naturaleza., esto es, consolidar una administración pública para mejorar la calidad de vida de la población.

No obstante, para conformar integralmente sus programas, era indispensable esclarecer la forma de gobernar de los municipios. En los tres casos, los tres partidos políticos, entienden el concepto de gobernar desde la lógica de tres ejes estratégicos que son:

- Crear políticas públicas que garanticen condiciones de igualdad para todos los miembros de la sociedad, es decir, gobernar para todos.

- Gobernar bajo los principios de la democracia: Respeto a la pluralidad, la inclusión, toma de decisiones democráticas, tolerancia y respeto.
- Gobernar cada municipio con el programa del partido que señala y cuidar la atención a los servicios públicos, su dotación y la calidad. Según Pirez (2005, p.78), “el instrumento programático del Partido de la Revolución Democrática, para llevar a cabo su objetivo fundamental, es la instauración en México de un Estado Democrático y Social de Derecho.”
- “El Estado Democrático y Social de Derecho se basa en la capacidad del pueblo mexicano para instaurar las instituciones y crear los derechos que aseguren una convivencia armoniosa, una sociedad cada vez más justa y una economía en desarrollo permanente.”(Ibíd.).

La diferencia de los programas de campaña entre los tres partidos políticos radica en la forma de exponer a la ciudadanía el proyecto de municipio que impulsaron, por ejemplo, en el caso del PRD consistió en la forma de concebir la actuación de las autoridades locales frente a problemas específicos vinculados al impacto que produce en la población según la satisfacción de las necesidades de las comunidades.

Basó su programa de campaña en la actuación de todos los sectores de la sociedad para implementar, juntamente, el intercambio de experiencias exitosas de gobierno, una forma del buen ejercicio del gobernar que responda y concretice su plataforma contenida en sus documentos básicos partidarios y se guíe bajo los preceptos de transparencia, eficiencia administrativa, participación social y defensa de los derechos ciudadanos.

Retomando las experiencias diversas en el partido del “sol amarillo” y los aportes de las instancias mencionadas así como las opiniones de especialistas en el tema, expongo los siguientes “Lineamientos generales del gobierno municipal de Ecatepec” (Ayuntamiento de Ecatepec, 2009), para sustentar la idea de un gobierno austero, que prioriza el uso de los recursos disponibles, y además ayuda a distinguir las propuestas de los programas políticos municipales, sus obras y servicios públicos de beneficio ciudadano. Veamos:

- Transparencia en el uso de recursos y en la información de la hacienda pública.

- Honradez y espíritu de servicio en congruencia con las necesidades sociales.
- Administración eficiente y eficaz.
- Diálogo y concertación con ciudadanos y organizaciones sociales.
- Desarrollo municipal sustentable.
- Compromiso con la educación, la ciencia y las manifestaciones culturales.
- Participación ciudadana y construcción de la ciudadanía activa.
- Vigencia del Estado de Derecho que preserve el bien público por encima de los intereses particulares.

Como mencioné anteriormente el instrumento programático esencial del Partido de la Revolución Democrática consistió en la idea de instaurar en México un Estado Democrático y Social de Derecho. En este sentido, su programa no difiere del priista y panista en el sentido de que pretenden instaurar un Estado que se base en la capacidad del pueblo mexicano para instaurar las instituciones y crear los derechos que aseguren una convivencia democrática, una sociedad cada vez más justa y una economía en desarrollo permanente.

Los tres programas son similares en la concepción de un Estado democrático y social, basado en la libertad política para todos los mexicanos y en las instituciones públicas democráticas. Este es el medio político para la realización de las reformas sociales necesarias para combatir la desigualdad y garantizar la expansión sostenida y sustentable de la economía.

Para el PAN y el PRI, el Estado democrático y social será el medio para garantizar una creciente igualdad económica con base en la utilización sustentable de los recursos naturales y la capacidad productiva del trabajo social de los mexicanos en beneficio de todos.

En el caso del PRD su plataforma política y las promesas de campaña se centraron en la concepción de un Estado que utilizaría la planeación democrática con el propósito de lograr la intervención de la sociedad en el establecimiento de las metas y en su realización. El Estado democrático y

social de derecho sería un instrumento para lograr el pleno reconocimiento de la diversidad en todas sus manifestaciones.

Según los estudios de Díaz Polanco (1985), el estado democrático y social sería la forma para potenciar los derechos políticos y culturales de los pueblos indios de México, dentro de una entidad pluricultural, multiétnica y plurilingüe. En términos teóricos, se requiere necesariamente una nueva constitucionalidad cuya expresión jurídica se plasme en el Estado democrático y social, y se coloque atención en los derechos políticos y sociales, la defensa de los derechos humanos, la reivindicación de los derechos de la mujer, la juventud, la niñez, las mujeres y los hombres de la tercera edad, el acceso de todas y todos a la justicia, los derechos de los pueblos indios, la preservación y disfrute de los recursos naturales, y el ejercicio de la soberanía e independencia nacional (De la Peña, 2002).

En este tenor, los tres partidos coinciden en la organización del sistema parlamentario unicameral como mecanismo para conseguir las metas planteadas. Por ejemplo, el Distrito Federal sería convertido en un estado de la unión. Serían reconocidos y respetados como derechos políticos de los ciudadanos el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato. El Instituto Federal Electoral (IFE) sería el órgano responsable de organizar el referéndum y el plebiscito.

Los estados y municipios, así como el Distrito Federal, adoptarían la democracia participativa y la iniciativa popular. Se promulgaría una sola legislación electoral para todo el país, que reconozca al IFE como el responsable de organizar las elecciones, ampliando sus facultades de fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos, aun en precampañas. La ciudadanía tendría derecho a votar en referéndum las leyes federales y estatales que sean impugnadas por un número de ciudadanos definido por la legislación.

Para el blanquiazul (PAN), en el municipio de Ecatepec en el año 2000, los fundamentos de campaña se centraron en la estabilidad municipal que se logra con el establecimiento de un Estado de Derecho, democrático y social basado en la capacidad del pueblo mexicano para instaurar las instituciones y

crear los derechos que aseguren una convivencia democrática, una sociedad cada vez más justa y una economía en desarrollo permanente.

Considero que el estado democrático y social, basado en la libertad política para todos los ciudadanos y en las instituciones públicas democráticas, sería el medio político para la realización de las reformas sociales necesarias para combatir la desigualdad y garantizar la expansión sostenida y sustentable de la economía. Para el PRI en Izcalli, su programa se basó en la dotación de servicios de calidad. Esto es, la eficiencia en este rubro trascendió en beneficio de la población.

Las propuestas en materia de justicia el PRD se parecen bastante al Programa de Acción Nacional planteado en 2007 (Incluye reformas aprobadas por su X Congreso Nacional Extraordinario) sobre la creación de condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales, culturales y de solidaridad, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Así se convertiría en prioridad de las promesas partidistas la defensa de los derechos de opinión, reunión y asociación, al trabajo, a la vivienda, a la alimentación adecuada y al agua potable, a la salud, a la educación de calidad, a la libre planificación familiar, a la información eficaz, a la paz y la justicia, a un ambiente adecuado para la salud y al desarrollo sostenible logrado a través de la preservación y disfrute de los recursos naturales los cuales deben ser garantizados legalmente, así como tener la posibilidad real de ejercer estos derechos en el marco de la soberanía e independencia nacional. Todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, orientación sexual, expresión e identidad sexual, edad, religión, condición económica, social o étnica, no serían discriminados (IFE, Plataforma electoral, PAN, 2009).

El Partido de la Revolución Democrática pugna por el reconocimiento y la aplicación de todos los derechos humanos, progresiva e integral, indivisible e interdependiente para superar las limitaciones actuales que obstaculizan su ejercicio y plena vigencia. Los derechos humanos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos, medioambientales, de minorías y de diversidad, estarán garantizados plenamente.

El objetivo del PRD en materia de derechos humanos fue su exigibilidad, defensa y concreción orientadas a su plena realización en todos sus niveles y

ámbitos. Algo de importancia fue la justa repartición del ingreso fundamentada en el florecimiento de la riqueza de la nación, lo cual daría las condiciones de una nueva sociabilidad (Ibíd.).

El objetivo sería el reconocimiento y la aplicación de todos los derechos humanos y su carácter universal e inalienable, progresivo e integral, indivisible e interdependiente y por superar las limitaciones actuales que obstaculizan su ejercicio y plena vigencia. Los derechos humanos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos, medioambientales, de minorías y de diversidad, estarían garantizados plenamente (José Victoriano Sánchez, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, marzo de 2009).

Los ciudadanos del municipio tienen su reconocimiento, vigencia y cumplimiento a través de las luchas populares y sociales, de mujeres y de hombres, en todo el mundo, países y regiones, durante procesos históricos de cientos de años. En este sentido debió diseñarse el proyecto de nación. El objetivo fundamental del PRD en materia de derechos humanos fue su exigibilidad, defensa y concreción orientadas a su plena realización en todos sus niveles y ámbitos (IFE, Plataforma electoral, PRD.).

En otro sentido, una de las propuestas del PRI -que se parece a las del PRD- es la justa repartición del ingreso y de la riqueza del municipio. Esta fue la base para edificar una nueva sociedad, ya que serían marco y condición de una nueva sociabilidad. En este caso, el facilitador sería el nuevo estado democrático y social, instrumento para que México participe en los procesos de integración económica, política y cultural con otros municipios en favor del reconocimiento y exigibilidad de los derechos humanos individuales, colectivos, sociales y culturales, respetando incluso la diversidad de las minorías esto encaminado a lograr progresivamente y por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos humanos (IFE, Plataforma electoral, PRI).

En el caso de los tres partidos, el ejercicio de los derechos humanos se promovería y protegería mediante la acción de los mecanismos de justicia, la administración pública y la legislación, así como a través del proceso educativo, la perspectiva de equidad de género y la promoción de una cultura acorde al respeto de tales derechos.

Además, se aplicaría un mecanismo concreto que guíe la exigibilidad de los derechos humanos en el universalismo básico, que significaba el establecimiento de los mínimos indispensables en el todo el país para que todas las personas puedan exigir para acceder de inmediato a una vida digna que garantice ciertos mínimos sociales, que expresen el reconocimiento jurídico, formal y práctico de la ciudadanía no sólo política, sino también económica, social y cultural de todas los mexicanos.

Para el PAN, es fundamental implementar los cambios y crear las condiciones necesarias, mediante políticas públicas eficientes y eficaces, el ejercicio protector del poder judicial, para potenciar el goce y disfrute de estos derechos de forma real y vigente. Esto tiene un doble sentido, la responsabilidad frente a los derechos humanos:

En primer lugar, la de no escatimar esfuerzos ni recursos disponibles para brindar constantemente las mejores condiciones para su pleno ejercicio y disfrute entendiéndolos de manera integral y con perspectiva de género; en segundo lugar, la de crear los mecanismos más eficientes para que todas las personas puedan hacer valer estos derechos y puedan disfrutar de ellos.

En cuanto a los derechos humanos, el PRI se comprometió a la difusión, promoción, defensa, protección y exigibilidad de los derechos humanos dentro de un marco jurídico que los reconozca a plenitud y que obligue a su absoluta observancia (Op. cit). Esto quiere decir tener derecho a una vida digna con base en la edificación de los cimientos de una sociedad donde los elementos básicos serían educar, enseñar y crear la cultura amplia en las mujeres y los hombres pugnando por construir una sociedad más justa, equitativa, libre, incluyente, prepositiva y democrática en donde los colonos sean lo más importante.

Para el PAN es menester garantizar el bienestar principalmente sustentado en un nivel de vida digna, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como hacerlo exigible y organizar la economía y regular el mercado para que sea ejercido por todas las mexicanas y todos los mexicanos. En caso de las regiones con pobreza extrema, se deben integrar los programas de asistencia social y de combate a la pobreza, a las

necesidades y características de cada comunidad, teniendo en cuenta las particularidades socioculturales y étnicas de la comunidad.

Las promesas de campaña del PRI, PAN y PRD

Sustentándonos en los programas de campaña de cada partido, de modo general, se dirá que para el PRD las promesas fundamentales se basaron en la mejora de las obras públicas municipales, el reacomodo de los ambulantes en la zona del mercado sobre ruedas, en el centro de cada uno de los tres ayuntamientos.

Asimismo las promesas enfatizaron la seguridad social convertida en un sistema universal de beneficios para todos los mexicanos, quien por serlo y residir en el territorio nacional tendrían derecho a la jubilación o una pensión vitalicia y suficiente que garantice una vida con dignidad. Ahora bien, para el PRI y PRD todos los mexicanos deben exigir ante el Estado el cumplimiento del derecho constitucional de toda familia para disfrutar de una vivienda digna, decorosa y de calidad.

El Estado perredista organizaría un sistema nacional integrado, el cual regulará los precios de la vivienda de interés social de tal forma que el ciudadano pague el costo real de éstas, de acuerdo con los ingresos económicos recibiendo espacios de calidad que garanticen el bienestar de sus habitantes, cumpliendo los estándares emitidos por la Organización Mundial de la Salud para conseguir el desarrollo físico y psicológico que garantice la calidad de vida que merecen los mexicanos, veamos cada caso detenidamente.

El PRD y sus gobiernos en todos los niveles se propusieron asegurar la igualdad de oportunidades, el trato igualitario entre personas de distintos estratos económicos y la no discriminación contra las mujeres a través de las políticas públicas. Cabe mencionar que las siguientes líneas concuerdan con las promesas de campaña perredista en los tres municipios:

Las promesas concretas del PRD son las siguientes (IFE, Plataforma electoral, PRD):

- Asegurar la transversalidad de la paridad de género en el diseño de políticas y acciones públicas en las distintas esferas del quehacer público, en la actuación de la administración pública y en los diferentes órganos de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como en el ámbito legislativo, en los órganos.
- Crear organizaciones constitucionales autónomas e instituciones educativas, desde la fase de diagnóstico, evaluación, hasta la planeación, decisión, ejecución y control.
- Incentivar la institucionalización de la perspectiva de equidad entre los géneros mediante políticas y acciones del Estado encaminadas a garantizar la existencia de instituciones sociales de respaldo para las mujeres, tales como estancias infantiles, seguro de desempleo, centros de atención infantil y centros de atención a la maternidad.
- Potenciar la participación real de la sociedad en el respeto, defensa y vigencia de los derechos humanos de las mujeres mediante políticas educativas, acciones afirmativas y leyes federales y estatales que combatan y eliminen todos los estereotipos e imágenes sexistas y discriminatorias a través de una transformación cultural apoyada en campañas educativas que promuevan los valores de paridad, respeto y tolerancia.
- Integrar en la reforma del Estado la perspectiva de género, especialmente en lo referente a los derechos de la tercera y cuarta generación.

En la misma línea, será obligatorio para el PRD y sus gobiernos (Op. cit.):

- Asegurar la paridad alterna en los espacios de toma de decisiones, de las dependencias públicas y en los puestos de representación popular. Serán declarados fuera de la ley los requisitos de trabajo o actividad tendientes a discriminar a las mujeres, así como a quienes ejerzan cualquier tipo de explotación sexual.

- Erradicar y sancionar todas las formas de discriminación contra las mujeres y armonizar las leyes nacionales y estatales para prevenir, sancionar y eliminar todo tipo y modalidad de violencia contra las mujeres, entre otras, el hostigamiento sexual, la violencia en los ámbitos público y privado, el incesto, el estupro.
- Proteger, respetar y garantizar el derecho de las mujeres al pleno goce y ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos que aseguren el consentimiento informado y el derecho a decidir libre y responsablemente sobre sus cuerpos y garantizar el acceso a los servicios para la interrupción legal del embarazo.
- Promover que en las reformas a la ley federal y leyes estatales se integre la paridad alterna en las candidaturas a puestos de elección popular de todos los partidos políticos.
- Capacitar a las y los funcionarios de todos los niveles de gobierno en el diseño y aplicación de políticas públicas de transversalidad y paridad de género.
- Promover la transversalidad de género en las reformas al sistema de justicia del país.
- Apoyar la educación en salud sexual y reproductiva e impulsar los servicios para la instrumentación de programas de esta materia con una perspectiva de género.
- Asegurar la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado y las prestaciones sociales a las que tienen derecho, en condiciones de igualdad. Asimismo deberá contabilizarse la aportación de las mujeres al producto interno bruto, a través del trabajo doméstico.
- Incorporar en los planes de desarrollo de todos los niveles, la transversalidad y paridad de género, de los cuales se derivarán programas, políticas públicas y acciones de gobierno tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres y las niñas.
- Impulsar leyes, programas y políticas públicas dirigidas a eliminar y erradicar la feminización de la pobreza.

- Impulsar y mantener reservadas, bajo propiedad y control municipal y estatal, las áreas estratégicas para el desarrollo integral y sustentable que fortalezcan la soberanía nacional y su régimen democrático: Tierras, subsuelo, aguas, espacio aéreo, correos, espectro de radiofrecuencias, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, comunicación vía satélite, vías de comunicación, ferrocarriles, banca central, emisión de moneda, fijación de tipo de cambio, intermediación y servicios financieros, biodiversidad y otros recursos que deban permanecer bajo el control de la nación.
- Una nueva estrategia en la cual la inversión privada y social se complementen con la inversión pública para generar empleos e impulsar sectores prioritarios como el sistema financiero; la infraestructura; el sector agropecuario, silvícola, forestal y pesquero; la vivienda de interés social; el turismo y la actividad inventiva.
- Se propone que los municipios en todo el Estado de México generen condiciones para el desarrollo en las áreas mencionadas mediante la inversión y un nuevo marco legal e institucional que fomente su desarrollo.

En el marco de una reforma hacendaria, el PRD realizaría una profunda estructura de recaudación de impuestos sobre las siguientes bases:

- Hacer realidad los principios constitucionales de equidad y progresividad tributaria.
- Revisión de todo el sistema impositivo y su administración con el propósito de incidir significativamente sobre la equidad social, gravando más a quienes más tienen y combatiendo la evasión, omisión y elusión fiscales.
- Establecimiento de mecanismos de tributación eficaces que permitan lograr mayor eficiencia y aumentar capacidad recaudadora para asegurar el financiamiento sano del gasto público.

- Oposición a la aplicación de impuestos regresivos aplicados al consumo de alimentos básicos, medicinas, libros, transporte popular, etcétera, que dañen la economía de los sectores más desprotegidos de la población.
- El PRD no permitiría que se cobren más impuestos a los pobres, a las clases medias ni que se mantengan los privilegios fiscales a los potentados e influyentes.
- Descentralización de algunos impuestos a estados y municipios fortaleciendo el federalismo.
- Redistribución de los impuestos federales mediante una nueva Ley de Coordinación Fiscal incrementando la participación de municipios y estados.
- Vigilancia para que las participaciones de la federación hacia los estados y municipios sean transferidos en su totalidad y en los tiempos que marca el presupuesto de egresos que anualmente aprueba la Cámara de Diputados.
- Establecimiento y definición de los derechos de los contribuyentes con objeto de darles facilidades para su regularización y fortalecer la información, transparencia y rendición de cuentas del gobierno y del sector público.

Por otra parte, de acuerdo con un número limitado de testimonios orales que contemplan a distintos actores sociales, el PAN enfatizó la rehabilitación de los pozos de la zona norte del Estado de México que comprenden precisamente, Izcalli, Tecámac y Ecatepec, la inauguración de una academia de policía y la realización de un censo de empresas para saber cuáles son las que cuentan con plantas tratadoras de agua. En Cuautitlán Izcalli, para David Ulises Rangel, entonces alcalde del municipio, la solución del problema del agua en la zona de INFONAVIT Norte, si bien en trimestres anteriores no se realizó conforme lo planeado, radicaba en plantear soluciones concretas (Esther Urbina, entrevistada en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, abril de 2009).

Es de resaltar el conflicto entre Cuautitlán Izcalli y Cuautitlán México en el que el presidente municipal del primero quería quedarse en 1995 con

terrenos que alegaba eran de ese municipio según sus planos catastrales. El presidente municipal de Cuautitlán México, en este tiempo Julián Angulo del PAN, se atrevió a coserse los labios en protesta por la falta de interés del gobierno estatal. Al final las cosas quedaron como antes.

En los gobiernos panistas crearon los “miércoles ciudadanos” donde se reunía el presidente municipal y todo su cabildo con los ciudadanos para solucionar los problemas frente a ellos. Por su parte, el PRI en años anteriores había establecido programas semejantes como copia a los programas de trabajo del PAN.

Uno de los problemas más frecuentes fue la sobrepoblación y su consecuencia política. Los fraccionamientos que se edificaron para solucionar el problema pertenecían a consorcios como Casas Geo, Ara, Homex, etcétera, los cuales formaban una especie de neo-clientelismos donde el PAN durante la década de los noventa y al 2000 confabulaba con las inmobiliarias para incentivar la construcción de fraccionamientos y viviendas de condominio en serie

El gobierno de Fernando Covarrubias después del año 2000 "se comprometió a la construcción de un pozo de agua aéreo, sin embargo, ya tomada la administración, se vio que los pozos construidos se encontraban en malas condiciones, por lo que se procedió a su rehabilitación", comentó que en cuanto al abastecimiento faltaba solucionar el problema de las fugas de agua, por lo que entre sus promesas de campaña y en su administración municipal prometió y procedió al cambio de las redes que estaban en malas condiciones.

Respecto al agua tratada de las empresas, Covarrubias explicó que se tenía un padrón de las empresas que aún no utilizaban este medio para sus procedimientos de producción, y que en la campaña panista de 2000 se prometió que el gobierno municipal conversaría con las empresas para estudiar la implementación de este sistema en la totalidad de estas (Cirilo López, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, abril de 2009).

Aunque Covarrubias no resolvería a cabalidad dicho problema “por el alto costo no utilizarían agua tratada, aunque en su mayor parte las empresas utilizaban agua tratada, en algunas zonas se tenía el abasto y se vio la posibilidad de que esas misma empresas puedan dotar a otras”, comentó

(Marcos Zavala, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, abril de 2009).

Ya para la campaña de 2003, Alfredo Durán Reveles, enfatizó que el ayuntamiento entablaría negociaciones con empresas como Alpura o Pepsi para ver la posibilidad de abastecer el agua tratada para regar los parques municipales, como el parque de las Esculturas, la explanada del Palacio Municipal y el parque Espejo de los Lirios.

Con relación al asunto de los asentamientos irregulares, Durán comentó y prometió que para poder solucionar este problema se requería de recursos tecnológicos en el área de catastro para realizar un análisis profundo respecto a la problemática; se buscarían estos medios para cumplirle a la población. Regresando atrás, en el rubro de seguridad Covarrubias comentó que en enero de 2002 se inauguraría la Academia de Policía cuya construcción inició la administración de Julián Angulo Góngora y en la que se pretendió capacitar a los 300 miembros de la Dirección de Seguridad Pública.

Covarrubias enfatizaría y prometería que: "Antes de contratar a nuevos elementos tenemos que capacitar a los que ya tenemos, no se trata de meter por meter, sino más bien solucionar la problemática de raíz que es en primer lugar la capacitación y entonces, cuando hayamos capacitado a los que están actualmente, podemos contratar a más."(Marcelo Carracedo, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, abril de 2009)

En cuanto a la creación de espacios recreativos para el desarrollo de los jóvenes, Covarrubias señaló que se llevarían a cabo campañas de rehabilitación y atención a las zonas verdes. Al final de su administración, se habían atendido 6.5 hectáreas en colonias como Infonavit Norte, la Quebrada y la Piedad.

Aseguró que se atendería el índice delictivo en el municipio, prometió que durante su administración descendería en un 15%. Aunque se habían dado asaltos como el que se llevó a cabo en la sucursal de Banjercito en 1995, destacó que se dio paso a la detención de dos asaltantes que fallecieron aunque no se pudo recuperar el botín. En cuanto al derecho a empleos dignos, Covarrubias señaló que se lograría la creación de 1,800 plazas, y que se buscaría una cooperación entre empresas y escuelas para crear un vínculo

entre ocupación y capacitación, para lo cual se habían entablado conversaciones con el CONALEP.

Comentó que una de las prioridades de su administración sería el equipamiento de las oficinas de catastro, seguridad pública y tesorería que pudiesen atender debidamente a la ciudadanía. Señaló que se establecería la compra de un terreno para ubicar el tiradero de basura cuya vida útil es de 15 años, así como un terreno para ubicar un cementerio y el corralón municipal. Por otro lado, en el caso de su antecesor, Julián Angulo en su campaña electoral habló de la escrituración de predios, a lo cual el avance se dio en la etapa de Covarrubias específicamente con la petición al gobierno del Estado para ampliar facultades municipales en este rubro. Tampoco se han tenido resultados finales y concretos hasta 2010.

Se prometió la limpia de pozos como una cuestión presente en la campaña de Fernando Covarrubias. Se dijo que se colocaría el tanque en la zona norte. Hasta el término de su alcaldía no se hizo el tanque, aunque se dio mantenimiento a los pozos existentes solucionando el problema del abasto. Para el primer año del gobierno del alcalde Durán el estado de la obra no se había concluido (Uribe, 2006).

Otra promesa de campaña de Covarrubias se centró en incrementar el número de elementos policiacos municipales. Hasta el término de su gestión el avance había sido nulo, pues su argumentó primordial fue que capacitaría a los miembros que ya laboraban en la dependencia y después emitiría una convocatoria para buscar candidatos idóneos para contratar.

Para el año 2006, el gobierno de Ulises Guzmán no había tenido un avance real en la contratación y tampoco en la capacitación del personal policiaco. Por otro lado, en 2001, Covarrubias prometió mejorar la capacitación de elementos policiacos del Municipio. En su misma gestión se empezó con la primera etapa de la construcción del inmueble y terminó por inaugurarse en enero, un año antes de dejar la alcaldía.

Se prometió una reunión con empresarios para crear una relación entre la educación y la generación de empleo, el avance hasta el término de su gestión fue en términos de conversaciones que sólo fueron con el Colegio Nacional de Educación Técnica Profesional (CONALEP) no directamente con

los empresarios quienes mandaron representantes y cuya negociación no tuvo ningún resultado fructífero para la comunidad izcallense. Hasta el inicio del gobierno del alcalde Durán no se habían concretado mejoras que impactaran en beneficios a la población. Sin embargo, durante el desarrollo de la gestión de Durán se otorgaron permisos para la construcción de varios centros comerciales, incluido el cierre de la FORD y la apertura de WAL-MART que sin duda fue producto de la negociación entre gobierno y empresarios.

También se prometió la rehabilitación de jóvenes con distintas adicciones, y, por otra parte, la construcción de áreas de recreación. De esto, se ha logrado rehabilitar 6.5 hectáreas de áreas verdes, pero se mantiene inconcluso este proyecto de forma indefinida. Finalmente, desde la campaña electoral de Julián Angulo se prometió la edificación de bibliotecas en zonas rurales del municipio.

Hasta el final de la gestión del alcalde Covarrubias (seis años después) sólo se contaba con el registro de bibliotecas que existen en las zonas rurales. Con el gobierno de Durán Reveles se construyeron bibliotecas y con ello se abasteció y se solucionó la demanda de dicho elemento. En el caso de Izcalli y Tecámac se prometió la infraestructura hospitalaria a más de la mitad de la población, 1.5 millones de habitantes aproximadamente, que carecían del servicio de salud pública, por lo que se propuso establecer un modelo de asistencia social. Ambos propusieron promover empleos para personas con capacidades diferentes y duplicar el apoyo económico a este sector.

El lema, muy “sentimental” quizás, pero lleno de significado: “Amor para niños con capacidades diferentes”, sería el tema con el cual se lanzaría su propuesta en este eje. Se enfatizó que se platicaría con los empresarios y dueños de empresas sobre la idoneidad para contratar personal con este tipo de características. Pero además, se ampliarían los programas para estas personas a través de la creación del Consejo de Atención a la Discapacidad cuyo objetivo sería promover la apertura de la escuela para ciegos y débiles visuales, y la escuela para sordomudos.

Se promovieron empleos en gran cantidad, como la vía para el desarrollo económico de gran impacto y como una fuente para el florecimiento de las comunidades. Se prometió el equipamiento y la infraestructura para la

seguridad pública municipal. La consigna de los tres partidos mayoritarios es hacer de cada una de esas entidades, municipios seguros en el que la policía municipal le sirva a la gente, la proteja y le brinde confianza, para lo cual los policías tendrían capacitación permanente, mejores sueldos y la inversión en equipamiento se duplicaría, de la misma forma se promovería la cultura de la participación ciudadana en la prevención y denuncia del delito.

Esta concepción de la política urbana ha permeado tanto en Tecámac como en Ecatepec en el sentido de que tentativamente se beneficiaría a la población en sus necesidades más importantes. Los candidatos del PRD, sobre todo José Cureño, candidato ganador para la alcaldía en 2006 y Ana Olvera (entrevistada en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009), candidata ganadora en 2009, ambos prometieron tratar el tema con las autoridades de la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM) para que el vital líquido se reparta equitativamente sin distinciones partidistas.

Olvera comentó que en Ecatepec la CAEM abastece el agua sólo a personas que se identifican como priistas, entregan una copia de sus credencial de elector y firman un documento donde se comprometen a sufragar por los candidatos tricolores. En los tres municipios, se trabajaría para proponer políticas en favor de las revisiones electorales ante posibles fraudes electorales.

Se defenderá el triunfo en las urnas “voto por voto, casilla por casilla” y también se establecería una política de origen de los candidatos donde se acabe con la pretensión de traer gente de otras regiones para que sean sus representantes de casilla y de cada partido aliado, de tal manera que en cada casilla electoral contaría con 16 votos, que si se multiplican por 1,959 casillas que tiene el municipio sumarían cerca de 40,000 votos ilegítimos.

En Ecatepec y Tecámac se promovería el voto femenino a favor de los candidatos que tuvieran las mejores propuestas. Se darían cursos y capacitaciones para que las otrora denominadas “sexo débil” tuvieran los argumentos para votar a conciencia por los candidatos que cada uno de los partidos políticos postulan por algún puesto.

En el caso específico de Ecatepec los candidatos se comprometieron para administrar eficientemente el presupuesto municipal con el fin de que los

escolares tengan uniformes, útiles y becas, y que las madres solteras reciban un estímulo económico además de que los no derechohabientes del IMSS o el ISSSTE cuenten con atención médica gratuita. Asimismo, los candidatos de los tres partidos pugnaron porque la población femenina del municipio más poblado de América Latina tenga más y mejores oportunidades de desarrollo. Se sostuvo que las 2 mil 100 toneladas de los desechos que se generaron en el municipio se podían reconvertirse en energía, como ya se está haciendo en otros municipios del país, y, con ello, dar una solución integral al vertedero de Chiconautla que por más de 20 años había funcionado a cielo abierto.

En los tres municipios, los tres partidos propusieron la idea de que nunca más se permitirá el retorno de gobiernos que procedan de partidos políticos reaccionarios, que a su vez, dan paso a gobiernos corruptos y alcaldes con ganas de saturar sus bolsillos de victorias “a costillas” del bienestar del pueblo. Concibieron la idea de que a Ecatepec no se le condicione el contenido de los programas sociales. Que haya mayor apertura para solicitar recursos públicos y mayor suministro de agua como parte de los ejes fundamentales del desarrollo de las comunidades.

Sobre todo, para el programa de campaña del PRD es menester que hombres y mujeres sean nacidos en la entidad y con vocación social para buscar el progreso de las entidades. Para 2009 en Ecatepec se prometió la creación del Instituto de Salud Municipal, porque dijo la candidata a la alcaldía, Ana Olvera (Franco Pérez, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009), que la mitad de la población carece de seguridad social, un 60% gana menos de tres salarios mínimos y un 80% vive en zonas marginadas.

Los ejes de las promesas del partido amarillo con base en su plataforma electoral son: la educación, la salud y la economía del municipio, porque estos rubros garantizan en toda sociedad democrática un mayor bienestar social. Finalmente, en el caso de Ecatepec y Tecámac, se crearían políticas para que las futuras administraciones no condicionaran ningún servicio con el fin de que la gente vote por un determinado partido político, porque la mejor ayuda que puede hacer la administración perredista es que la gente vote por la continuidad de cualquier partido y favorecer la realización de obras públicas de calidad.

Reflexión final

No es lo mismo un programa electoral, una plataforma política y una promesa de campaña. Cada partido construye de forma diferente los objetivos y los principios institucionales. En el caso del PAN, las plataformas son básicas; son el fundamento donde se desprenden las particularidades de las actividades y funciones esenciales. Para el blanquiazul no es necesaria la plataforma sino un buen programa que contenga los elementos de planeación pertinentes para el desarrollo de las políticas urbanas. Esto llevará a la construcción de políticas eficaces que realmente cumplan con la solución de las problemáticas urbanas y las demandas de la ciudadanía.

En cambio, el PRD a mi juicio, fue el más innovador tras la creación de la agenda de la reforma municipalista que contempló la articulación de las promesas de campaña, el programa y la plataforma política, siendo esta última el sostén de la política municipal y del desarrollo municipal. En este sentido, cabe mencionar que la plataforma es el parteaguas para identificar el perfil de los partidos políticos para resolver los problemas imperantes en las comunidades, por lo que si la plataforma no especifica qué acciones tomará, no habrá consistencia entre lo que se desea resolver y, cómo se resolverá, para que con ello haya una concreción sobre los resultados esperados y los medios con que se conseguirán y con esto establecer la relación entre el problema y la metodología para encontrar soluciones eficaces.

La concreción de la plataforma electoral es fundamental en la construcción de programas electorales claros y viables, ya que esta es la base para la elaboración de todo programa de trabajo. A mi juicio, la elaboración de toda política pública debería pasar por la revisión de los principios que caracterizan las plataformas políticas de cada uno de los partidos políticos. Cada programa político es fundamental para constituir los elementos que integran las políticas públicas respectivas.

En este sentido, parte del éxito en los resultados electorales consiste en la concreción de una política que tome en cuenta los principios partidistas constituyentes. Los candidatos a puestos de elección popular no son independientes de las particularidades de cada contexto. Las necesidades de las regiones son fundamentales para la edificación de las políticas públicas. De

hecho no existe programa electoral sin propuestas de solución de los contratiempos más urgentes en cada entidad. En este sentido, sería menester analizar la historia de la obra urbana hecha por cada municipio con el fin de revisar los antecedentes de las políticas públicas y la obra urbana concretada cronológicamente.

Es evidente que parte del éxito en las contiendas electorales depende de la concatenación existente entre los programas, la plataforma y las promesas. Considero menester tomar en cuenta las necesidades y problemáticas más importantes y, leer un poco sobre la historia de cada entidad con el fin de construir con más fundamentos los planes de trabajo que se supone serán los mecanismos que potencien el desarrollo de los municipios.

El soporte que se le da a las promesas de campaña, en mi opinión, procede del Plan Estatal de Desarrollo que contiene los lineamientos generales de procedimientos y que son un referente insoslayable para la elaboración de un plan de trabajo gubernamental. Esto es un punto que afecta al desarrollo de los municipios de forma individual. El plan de trabajo estatal es una fuente que es necesario leer con el fin de tomar los elementos pertinentes para asirlos a cada jurisdicción territorial.

Cada partido político tiene una relación estrecha con su candidato en el sentido de ser el representante de los programas electorales, las plataformas políticas y las promesas de campaña que expresará públicamente y de forma concreta frente a la comunidad. La planeación urbana, específicamente, se refiere a la conjunción de todos estos elementos que, al concatenarlos con armonía, posibilitan la estructura de una obra urbana y social que beneficie a todos los sectores de la población. En esta línea, todos estos factores conjuntados hacen posible la victoria de los partidos en los comicios para elegir alcalde en Ecatepec, Tecámac y Cuautitlán Izcalli.

Capítulo V

Planes y programas de desarrollo urbano en los municipios: Los actores sociopolíticos en la definición de la política urbana

Introducción

En el capítulo IV se observó la implicación que poseen las promesas de campaña de los candidatos, la plataforma de los partidos políticos, el plan de desarrollo urbano municipal y los programas electorales como tres elementos fundamentales que explican la constitución de la política urbana y sus consiguientes formas de planeación. Se observó cómo aquellos candidatos y los partidos políticos que lograron hacer coincidir estos tres aspectos, tuvieron victorias electorales tales como los triunfos de 1996 y hasta el año 2006 en los cuales tanto el PAN como el PRD aprovecharon la coyuntura que en el país se vivía con el dramático derrumbe del PRI hasta perder la presidencia de la república y las alcaldías de algunos municipios en el Estado de México entre los que figuran Izcalli, Tecámac y Ecatepec para ceder la silla municipal a los partidos de oposición.

En el sentido contrario, aquellos partidos que no tuvieron una semejanza y equilibrio entre los tres aspectos se resignaron a ocupar el segundo lugar o hasta el tercero en las votaciones. Sin embargo, la congruencia de los tres aspectos no garantizó que las políticas públicas resolvieran las necesidades de las localidades. Los planes y programas de trabajo por si solos no rinden los beneficios que la población demanda. Se necesita de la participación de los actores sociales para que las políticas públicas evolucionen y den los resultados pertinentes.

Por ejemplo, en el tema de la organización de los nuevos espacios públicos, se acondicionaron algunos para albergar diversos eventos y atender al público. Por su mala ubicación da la impresión de haberse salido de contexto y no armonizar con el aspecto físico de las entidades, tal es el caso en 1999 de la ubicación de la Alameda Central en pleno Lago de los Lirios en el municipio de Izcalli lo cual suscitó el enojo de las personas que a la postre llevó a la inconformidad y un sinnúmero de quejas, que llegaron a las oficinas de atención al público.

En el caso de Izcalli, la dotación de servicios dependió de la jerarquía de las colonias que conforman las localidades según los niveles alto, medio y bajo. En el caso de Ecatepec y Tecámac la situación fue algo similar, pero enfocado a la infraestructura carretera. Es decir, la falta de encarpetado asfáltico, y pavimentación de algunas zonas de clase media baja fue patente.

En su lugar, durante la década de los noventa y aun hoy en día, sobre todo en Tecámac se privilegió la constitución en “masa” de fraccionamientos para clases menos aventajadas, cuya formación afectó la estructura demográfica imperante atrayendo mayor cantidad de población, principalmente, del DF y de otras entidades circunvecinas, sin una planeación organizada.

En Izcalli, la problemática de algunos servicios públicos como el agua y la luz eléctrica fue un catalizador que impulsó a los ciudadanos para votar por el PAN. El abastecimiento del agua, el encarpetado y el mantenimiento de las calles y avenidas son dos aspectos que de alguna forma ayudan a explicar la ineficacia en la concreción de las plataformas de campaña en los gobiernos priistas y aún más grave su patente desarticulación con los programas políticos y con las promesas de los candidatos que a la postre dieron al traste con los anhelos del Revolucionario, es decir, seguir gobernando muchos años más.

La falta de relación de los tres elementos devino en una completa desarticulación en la elaboración de los planes de desarrollo municipal y estatal, además de desatender las necesidades de las localidades. Ante esta falta de congruencia, las políticas de desarrollo urbano no encuentran una definición precisa en los candidatos y sus partidos políticos para la construcción de la política urbana ni en la participación de los actores estatales y municipales, especialmente la legislatura del Estado de México. Finalmente, ¿cuál de estas instancias son los principales responsables de la creación de políticas públicas urbanas? A mi juicio son ambas partes las que tienen responsabilidad de conducir el desarrollo urbano en todas sus facetas.

En este entendido, para el objetivo de este capítulo, haciendo uso de referencias textuales y la revisión de documentos municipales y estatales tales como el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), se analizará el papel de algunos actores sociales estratégicos que participaron en la realización de los planes y programas del desarrollo

urbano y las características subyacentes, además de identificarlas dependencias gubernamentales que posibilitaron la constitución de los planes y programas de desarrollo urbano nacional y estatal. Se revisará la relación entre el plan de desarrollo de cada municipio con respecto al plan general metropolitano de algunos municipios conurbados de la ZMVM, observando los límites y posibilidades jurisdiccionales en materia de movilización de recursos que un gobierno municipal hace en varios ejes como lo son:

El desarrollo económico a través de empresas, industria, comercio, sindicatos, ambulante, desarrollo urbano, y también el control del suelo urbano para el desarrollo económico, social y público, inmobiliarias, colonos, desarrollo social, programas asistencialistas e incluso el intento por mejorar las condiciones de vida de la gente y la promoción de espacios públicos.

Por último, la movilización de recursos tiene la consigna de crear las condiciones para el desarrollo urbano en los puntos que ya describimos. Bajo este telón cabe preguntarse por el significado que encierra para el PAN y el PRD la utilización de los recursos financieros y la implicación con la historia político-electoral de los presidentes municipales como actores sociales que emiten promesas de campaña y que aplican concretamente en la construcción de la política urbana.

Actores sociales, planes, programas electorales y de desarrollo urbano municipal

En este caso es importante aclarar la importancia de los actores sociales implicados en la elaboración de los planes y programas electorales municipales, quienes primordialmente se identificaron como aquellos candidatos y sus respectivas afiliaciones a los partidos políticos de acuerdo con los periodos electorales y el estatus de la elección.

Además de los actores sociales tenemos los programas de desarrollo urbano estatal y municipal, elaborados por la legislatura del Estado de México. En ambos casos, estos actores son quienes tentativamente hacen los planes municipales, los aprueban en cada caso respectivo y contemplan los puntos que se deben atacar para el desarrollo de cada región.

Estos elementos nos explican los límites y las posibilidades jurisdiccionales y en materia de movilización de recursos para potenciar el desarrollo económico, urbano, control del suelo, desarrollo económico, social y público, los programas asistencialistas además del intento por mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Siguiendo la idea de Castells (1999), me parece que existe una cuestión por atender en los municipios y es cómo dotar a los espacios urbanos de la infraestructura urbana, obra pública, servicios públicos, control del agua, alcantarillado e inundaciones y protección civil en el contexto latinoamericano.

La movilización de recursos depende en gran medida de la consolidación de los programas electorales, los planes de desarrollo urbano de cada municipio y del Estado de México, así como de las respectivas plataformas partidistas.

La articulación de estos tres elementos facilita la constitución de estrategias metodológicas para la planeación urbana en los dos niveles, estatal y municipal. En este sentido, los partidos políticos han tratado de acercarse y apegarse al espíritu de la Declaración de Bruselas de 1978, como lo señala Tomas (2001), ante el eminente fracaso de los enfoques funcionalistas dados a partir de la implementación de las estrategias de ordenamiento, planeación urbana y del territorio formuladas a finales de los años sesentas a través de la emisión de una carta con vistas a reconstruir en el pasado milenio, una ciudad (Atenas, Grecia) que fue destruida por el urbanismo funcionalista y la arquitectura moderna, descuidando con ello, la ciudad, el territorio y el patrimonio ya que la planeación no estaba acorde con el contexto respectivo.

Sin embargo la misma Declaración de Bruselas padecería de ingenuidad, pues parafraseando a también Tomas (2004), al olvidar cómo viven o cómo quieren vivir los ciudadanos, el fenómeno de la mutación cultural y la constitución de la ciudad, mucho más generalizada en las sociedades latinoamericanas ha modificado radicalmente la cultura espacial dominante y por ende, los conceptos relacionados con el ordenamiento territorial y el patrimonio cultural.

Ante la posibilidad de copiar el modelo de ordenamiento urbano propio de la declaración de Bruselas se hizo necesario acuñar un concepto que revelara la importancia que tiene la identificación y participación de los actores

sociales en el ordenamiento urbanomunicipal y los procesos que ocasionan la mutación cultural y urbana avanzada de otros contextos internacionales.

Tomas trabajó con aquellos conceptos que se preocupan por los procesos urbanos locales y cuyo fundamento es la participación de los actores gubernamentales en la regularización del suelo y la vivienda urbana, la relación entre los tipos de propiedad de la tierra, y la transformación de la ciudad. Destaca el análisis de un conjunto de ciudades latinoamericanas en lo que respecta a sus procesos de regularización.¹⁵

En este punto es preciso preguntarnos si la transformación de la ciudad deviene de la aplicación de los programas electorales presentados en las respectivas campañas por los candidatos y sus respectivos partidos políticos, o bien proviene de los planes de desarrollo municipal que elabora el Estado de México y las respectivas legislaturas. Es una cuestión amplia y compleja de contestar.

Es menester la elaboración de un plan de desarrollo urbano que contenga los puntos más importantes que se necesitan atender en las entidades e incluso al interior de los mismos estados-nación contemporáneos (Joppke, 1999). Los planes de desarrollo urbanos están supervisados por el gobierno del Estado de México y avalados por sus respectivas instancias programáticas.

La revisión de estos a su vez es fundamental para construir el programa electoral que los partidos presentaran en las elecciones. Ya que debe insertarse en el marco de las necesidades estatales, el pluralismo, la diferencia política, el estado, la cultura y la etnicidad o el sentido de pertenencia a una identidad étnica y en el contexto mundial, según los puntos que ya se expusieron (Grillo, 1998).

En esta lid, los programas electorales son el esfuerzo por constituir un plan de acción que contemple todas las aristas de estudio para solucionar problemas en sus contextos de origen, tomando como base el Plan de

¹⁵ En el texto de F. Tomas, se analizan asentamientos irregulares de las siguientes ciudades: Villa El Salvador (Perú) por Mariano Castro y Gustavo Río Frío; Córdoba (Argentina) por Francisco J. Luciano; Recife (Brasil) por Patrice Rabaroux; Sao Paulo (Brasil) por H. Menna Barreto Silva y L. Vieira, mientras que la Zona Metropolitana de la ciudad de México fue estudiada por Antonio Azuela de la Cueva.

Desarrollo Municipal (PDM) y en muchos de los casos también los planes estatales constituidos con anterioridad.

Tentativamente, tanto los planes de desarrollo urbano municipal como los programas electorales toman en cuenta las necesidades más importantes que aquejan a los municipios. Es preciso definir que el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) es el instrumento de planeación elaborado por oficinas de consultores en urbanismo contratadas por el gobierno estatal o municipal e incluso, tratándose de municipios estratégicos, por el gobierno federal.

El principal tema es el desarrollo urbano y las condiciones del hábitat, destacando sobre todo las problemáticas de los barrios y otros sectores “homogéneos” del Estado de México, ya no con un enfoque ecológico-topológico, o funcionalista sino en términos de las estrategias socioespaciales, como procesos complejos y multi-determinados por actores sociales trascendentes para el orden social.

Tal posición tiene ya una tradición en América Latina, la cual está modificando, aunque lentamente, las estrategias de planificación urbana y la arquitectura, concretamente dos casos: el de Montevideo en Uruguay con el tema de la gestión de la vivienda, mientras que el otro es la política hacia la rehabilitación de barrios en Río de Janeiro (Llorens, 2000).

Ante las preocupaciones por la gestión de los recursos de la urbe y el desarrollo de las regiones, hay que tener cuidado de las patologías generadas en esta etapa del desarrollo moderno latinoamericano que lastimosamente se han quedado en un segundo plano, cuestiones prioritarias como la planeación, o el “ordenamiento del territorio”, en este caso para dar lugar al “proyecto urbano”, implicado en la planeación estratégica participativa, como una actividad que unifica, modificando sus contenidos convencionales, las concepciones y prácticas de la planificación, el diseño, y obviamente las de los análisis sociológicos indiferentes al espacio y a la forma de la ciudad. Quedan subsumidas las convencionales formas de atender asuntos que se trataban aisladamente o sectorialmente, como el “problema de la vivienda” sólo posible de enfrentar con eficacia si se atiende en toda su complejidad, es decir, incluyéndola en la problemática global de la ciudad, del territorio y de sus sectores urbanos.

La participación de los actores estratégicos es fundamental en la construcción de una política pública coherente con las estipulaciones de los planes de desarrollo municipal y estatal y, en la consolidación de los candidatos con sus respectivos partidos políticos. Esto posibilitaría una dinámica urbana residual que proporciona fuerza de trabajo y manufacturas fundamentales para la constitución de la ciudad central. La estrechez en la ligadura entre el programa electoral, el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y estatal son fundamentales para la evolución de las políticas públicas y la planeación urbana.

En este caso, al coincidir los municipios y el estado en la formulación de planes y programas de desarrollo también deberán desarrollar técnicas constructivas adaptadas a los recursos y al ambiente de la región, lo cual implica un profundo conocimiento del oficio, los recursos y las posibilidades del entorno físico y social donde se pretende actuar.

Para lograr lo anterior, se deberá promover un nuevo criterio de creatividad, eficiencia y economía en la arquitectura social. Una región requiere del trabajo continuado para gestarla. Ante esta situación, es menester observar que los actores estratégicos municipales y estatales están muy relacionados con la elaboración de los programas y planes de trabajo de los partidos políticos.

Varios de los principales protagonistas de la construcción de programas de campaña son en muchos de los casos actores estratégicos que elaboran las herramientas fundamentales para reestructurar la concepción de ciudad y de planeación urbana.

En este contexto, el programa electoral consiste en un conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas de sus respectivos candidatos. Un programa de campaña requiere de una serie de elementos que estructuran su lógica interna y que están inmersos en el universo de las políticas públicas, incluyendo la política urbana.

Los programas electorales necesitan de la incursión de individuos que lleven acabo los requerimientos de tales programas. Aquí entra la importancia

del actor social para la conformación de los planes y programas electorales y su ulterior aplicación en las políticas de desarrollo urbano. Son los actores sociales capaces de modificar el ambiente sociopolítico y urbano de casi cualquier jurisdicción o entidad. De hecho, un actor social es una persona con voz y voto capaz de incidir en la dinámica general de una región.

El actor social es, a su vez, un actor estratégico cuya movilización de recursos de distinta índole tentativamente beneficia a todos los sectores que conforman una sociedad. Son estas personalidades las que llevan la acción colectiva hasta sus últimas consecuencias. En el sentido de esta investigación, un actor puede movilizarse en el campo de acción política, específicamente en el ámbito de los procesos a elección popular y por lo tanto constituirse como un actor político.

En este entendido, ¿qué significa ser un actor político? La definición de actor político que utilizaremos se sustenta en las ideas expuestas por Napoleón Saltos (2001, p. 5), quien en el marco de los movimientos indígenas y los movimientos sociales considera que “constituirse en un actor político y social requiere la interiorización de una visión propia del mundo, que empiece por identificar sus propios intereses históricos; lo que puede expresarse en plataformas de lucha, mandatos, programas de gobierno o visiones civilizatorias, un mínimo de organización bajo formas de expresión y de organización sociopolítica con la capacidad de modificar las propias prácticas sociales, las prácticas de los otros y la acción de la institucionalidad, en particular de los municipios, y la capacidad de comunicación de su proyecto histórico, es decir, capacidad de denunciar los problemas, de anunciar las alternativas y de realizar las propuestas.”¹⁶

Asimismo, Saltos (2001, p. 10), enfatizó lo siguiente: “El actor social se conforma en el calor de la lucha y la participación; pero se presenta y expresa en la visión del mundo y en la capacidad de ganar el sentido de la totalidad social: la combinación de la propuesta y la acción.”. Hoy, cuando hablamos de totalidad social debemos referirnos a los movimientos sociales en sus múltiples

¹⁶Debido a que el siguiente texto en su fuente electrónica no contiene nombre del autor, ni editorial, país, etc., se otorgará al lector la página en la cual puede consultar una referencia al texto referenciado de Napoleón Saltos.

Esta es: www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=17487

formas, las luchas locales, nacionales y globales-universales. Para el autor, un grupo social para poder actuar como fuerza social debe tener capacidad para actuar en esos tres ámbitos.

Ahora bien, un conjunto de actores sociales se define como un grupo que evoluciona hasta llegar a conformarse en una organización con capacidad de convocatoria y superarla estructura de otras organizaciones existentes. Es necesario contemplar la consideración del movimiento electoral, según nuestro caso de estudio como un actor social y político completamente consolidado que llegó a constituirse como medio de convencimiento de la población, sobre aquellas consideraciones que posibilitarían el desarrollo de cada municipio, en especial, en defensa de los intereses de cada partido político.

En este tenor, los programas electorales y las plataformas de los partidos políticos necesitan de los actores para darle vida al contenido de sus propuestas. La elaboración de políticas de desarrollo municipal requiere de la participación de actores que promuevan estrategias y dicten pautas para planear la organización de la urbe.

En términos teóricos, los actores sociales no se constituyen totalmente de la simple individualidad de las personas que conforman a los grupos sociales, sino del común de sus acciones y prácticas las cuales incluyen en sus contextos de acción cotidianos (Touraine, 1987a), y que en este caso, han generado programas de campaña con sus respectivas propuestas de política urbana.

Es necesario decir que no basta que las acciones de los actores se constituyan únicamente de una individualidad que se perciba a sí misma como una conciencia que interviene en el mundo o que quiere transformarlo. Lo primero que debe ocurrir para poder hablar de un "actor" es que se desarrolle una "conciencia colectiva"; es decir, una agrupación de conciencias que se reconozcan como miembros de algo (Touraine, 1987b).

En el mismo punto, Jean Paul Sartre (2006, p. 75) hablaría más que de conciencia colectiva, de un "nosotros" como pluralidad de subjetividades concentradas en instancias listas para la acción. En el "nosotros" sujeto nadie es objeto. "El nosotros implica una pluralidad de subjetividades que se

reconocen entre sí como tales. Empero, este reconocimiento no constituye el objeto de una tesis explícita: sólo basta una percepción común.”

En estos términos la idea de actor cumple un papel fundamental, desde la concepción de Touraine (1987b), para quien uno de los temas fundamentales por debatir es el tema de conciencia colectiva a través de una disertación sobre la modernidad, sus consecuencias deseadas y no deseadas de la acción y la acción de las instituciones en la organización de la sociedad. Lo que aquí llamamos "conciencia colectiva", para ser reconocida como un actor debe necesariamente ser un actor que actúa en un sistema social. La sociedad no es un recipiente en donde se mueven colectividades; es un sistema de relaciones. El autor se refiere a la sociedad como un sistema de acción social; es decir, una red constituida de inter-acciones (entre-actores) (Touraine, 1994). El autor llamaría actor social a un grupo de espectadores de un cine; aunque se haya constituido una conciencia colectiva al modo de nosotros-sujeto. Para Touraine (1987^a, p.124) “es necesario que actúe en el mundo como tal, es decir, que haga algo, que intervenga como ser en el mundo.”

Pero aún falta algo para poder hablar de un actor propiamente en el sentido toureniano. Es necesario que esta conciencia colectiva viva la experiencia para otro, es decir, cuando la sociedad reconoce a la conciencia colectiva como los "hacedores de algo". No es necesario un "contenido sustancial permanente", el sujeto es por sí mismo lo opuesto a una "esencia".

Un sujeto existe mientras actúa y mientras haya fenómeno. En este caso, en términos filosóficos, la elaboración de los programas de campaña, revelan la relación que los candidatos quieren estrechar con el electorado. Es decir, se crea y recrea ese esquema sujeto-objeto del fenómeno; se entiende al sujeto como "el que hace algo", es decir, como agente social. Lo que hace, lo hace en el mundo, pero este mundo no se encuentra habitado sólo por seres inertes. Como un niño que descubre que entre medio de todos esos seres físicos, existen unos seres especiales que tienen la singular característica de "mirar-me", es decir, de convertirme en objeto.

Es entonces cuando es posible hablar del nosotros-objeto o la etapa del para-otro de la conciencia colectiva. Esta experiencia del nosotros es

radicalmente distinta de la anterior y puede ser constitutivamente traumática, llevándonos a percibir la no razón como uno de los motores principales de la vida humana (Sartre, 2006). Como señala el autor, en la conceptualización del agente (actor) social, no hay solamente un nosotros-sujeto, la gramática nos enseña que hay un nos-complemento, es decir, un nos-objeto. Según todo lo dicho hasta aquí, es fácil comprender que el nosotros de "nosotros los miramos" no puede hallarse en el mismo plano ontológico que el nosotros de "ellos nos miran."

Dicho en otros términos, un actor, para ser tal, debe ser reconocido por otros actores. Es necesario que alguien se levante y los apunte con el dedo: "ellos los-que-hacen-esto"; los que actúan. En el caso de la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano son los candidatos y los partidos políticos, o bien, la legislatura correspondiente, los principales actores sociales llamados a elaborar y echar a andar la obra pública incluyendo en materia urbana. Son los actores sociales y estratégicos que delimitan la línea de acción política y administrativa de los partidos. Estos actores fomentan la planeación urbana, el desarrollo urbano, no obstante, esta no existe sin la participación y la constitución de dependencias o instituciones que supervisen el correcto funcionamiento en los municipios, veamos en el siguiente epígrafe cuáles son las dependencias más importantes para elaborar los planes y programas del trabajo gubernamental en el rubro urbano.

Dependencias que se encargan de la constitución de los planes y programas de desarrollo urbano en la nación y los municipios del Estado de México

Según el Plan de Desarrollo del Estado de México PDEM (2005a), el desarrollo de la política urbana en el Estado corresponde a aquellas instancias que se insertan en dependencias encargadas de regular las técnicas y herramientas que se utilizarán para la cuestión del desarrollo urbano nacional. Estas dependencias son la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, junto con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio; se encargan de la emisión de opiniones técnicas que determinan la viabilidad de proyectos de tipo urbano que proponen los gobiernos de cada estado,

incluyendo al Estado de México y sus respectivos municipios, sujetos a una evaluación de impacto ambiental o de bienes inmuebles, bajo un proceso de incorporación o desincorporación al dominio público de la federación.

En este caso, de acuerdo con la Cámara de Diputados (2012), según lo señalado en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en el artículo 12, estas dependencias se encargan de los estudios del impacto sobre la urbe y su propósito fundamental, velar por el respeto hacia lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano.

Los instrumentos de planeación urbana definen la vocación y potencialde desarrollo (normatividad urbana) de cada predio en el que pretenden alojarse los proyectos sujetos a incorporarse o desincorporarse. Asimismo, se ha encontrado que de igual forma esta labor la ha venido realizando la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), así como sus instancias antecesoras, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y el Sistema Administrativo y Hacendario para la Obra Pública (SAHOP). La labor de estas instituciones es la gestión urbana, es decir, la planeación municipal en el entendido de preservar los límites de las reservas territoriales a través de un sistema de planificación (Azuela y Duhau, 1993). Con la aparición y el fortalecimiento de la planeación ambiental, México se ha perfilado hacia la formulación de un desarrollo urbano sustentable.

Asimismo, el debido cumplimiento de la normatividad por parte de quienes promueven los proyectos de referencia, ha sido clave para fomentar la inversión en diversos estados del país, trayendo como consecuencia la generación de fuentes de trabajo y condiciones para alcanzar la competitividad de una ciudad o localidad específica.

Las regulaciones de los respectivos diagnósticos de cada uno de los planes y programas de trabajo que los ayuntamientos generan se basan en los estatutos de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Social (DGDUyS), para elaborar sus planes y programas de trabajo, así como sus estatutos de operación.

Por ejemplo, en común acuerdo con el gobierno de cada una de las entidades municipales, Cuautitlán Izcalli, Tecámac, Ecatepec y el gobierno del Estado de México, la prioridad estribó en un plano base cuyo fundamento fue la

vocación y potencialidad del desarrollo urbano y la planeación territorial en relación con la estructura actual de los municipios, la tenencia de la tierra, la estructura y condiciones de la vivienda, la clasificación y monitoreo de las zonas vulnerables a riesgos, las rutas del transporte público y la imagen urbana.

Las anteriores dependencias tienen la obligación de clasificar la importancia del territorio, zonificación de los usos generales, las vialidades y así como la estructuración de los índices para la zonificación secundaria. En este sentido, en el caso de los tres municipios, los diagnósticos se realizan en torno a los principales proyectos, obras y acciones, el equipamiento de la infraestructura actual y venidera de lo que sería la obra física de la ciudad, la clasificación del territorio y una síntesis concreta de la problemática de cada una de las entidades.

En lo que respecta al desarrollo urbano en el Estado de México, especialmente el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología contenido y retomado de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México (2005) establece que la modernización del marco jurídico es una línea de acción para construir una administración pública moderna que impulse el desarrollo y garantice la estabilidad institucional.

Para Azuela y Duhau (1993, p. 213) “es un problema de relación entre el Estado y la sociedad, esto es que existe una ‘interfase’ entre esta problemática general y lo que se llama gestión urbana.” El propósito de otorgar mayor dinamismo al funcionamiento de la Secretaría de Desarrollo Urbano se determinó al modificar la estructura de organización. Al respecto, se transfirieron de la Dirección General de Administración Urbana a la Dirección General de Operación Urbana las atribuciones relacionadas con la autorización de conjuntos urbanos, con miras a integrar procesos afines y complementarios en una sola línea de mando. Esta acción implicó cambiar la denominación de la primera unidad administrativa por Dirección General de Planeación Urbana, así como fortalecer orgánica y funcionalmente sus atribuciones para la realización de los estudios y proyectos que impulsen un crecimiento ordenado y racional de las áreas urbanas de la entidad. Asimismo, adicional a esta reforma orgánica, se modificó la denominación de la Dirección General de Control

Urbano y Desarrollo Territorial por Dirección General de Control Urbano, a fin de dar mayor congruencia a la denominación de dicha unidad administrativa con las atribuciones que lleva a cabo.

Con el propósito de precisar el ámbito de competencia de las unidades administrativas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, respecto a la ejecución de los planes, programas y proyectos que les han sido encomendados, fue necesario redefinir las atribuciones de la Dirección General de Control Urbano, de las Direcciones Regionales y de las Residencias Locales adscritas a dicha dependencia, lo cual permitirá a estas unidades administrativas contar con un mayor sustento legal para el ejercicio de sus facultades o cumplimiento de sus obligaciones; asimismo, ofrecerá mayor certidumbre a los usuarios sobre la realización de sus trámites y servicios.

Aparte de la gestión del suelo urbano, la secretaría tuvo a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el Código Administrativo del Estado de México y su reglamento en la materia, así como otras disposiciones jurídicas que expida la Legislatura o el Gobernador del Estado.

Tal secretaría asumiría las atribuciones y funciones que expresamente se le confieren en los acuerdos y convenios que suscriba el Poder Ejecutivo del Estado con los gobiernos federales y municipales, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población y vivienda.

El diagnóstico, la planeación y el despacho de los asuntos de su competencia, en materia urbana, atiende las funciones de control y evaluación que le corresponden. La secretaría cuenta con un secretario, quien es su representante, y se auxilia de las prácticas y las unidades administrativas básicas siguientes (Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México, 2005):

- I. Dirección General de Planeación Urbana
- II. Dirección General de Operación Urbana
- III. Dirección General de Control Urbano
- IV. Direcciones Regionales
- V. Residencias Locales

- VI. Coordinación Administrativa
- VII. Contraloría Interna

En este caso, la secretaría conduce sus actividades en forma coordinada y programada, con base en lo señalado al interior de los programas regionales, sectoriales, especiales y otros a su cargo de acuerdo con la normatividad aplicable.

El estudio, planeación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la secretaría, corresponden originalmente al secretario, quien para su mejor atención y despacho, podrá delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, excepto aquellas que por disposición de ley deban ser ejercidas en forma directa por él.

En los municipios, en especial, en el Estado de México, de forma general, corresponde a la Dirección General de Operación Urbana proponer los elementos básicos para que las direcciones particulares de cada municipio y en dicho Estado, establecer las formas concretas en las cuales se desarrollarán y aplicarán las estrategias para incardinar el desarrollo urbano en las entidades. Ahora bien, para que lo anterior se realice sin problema, es necesario que tanto los planes y programas municipales estén en continua relación con el desarrollo urbano de las propias entidades, así como el desarrollo urbano del Estado de México. Veamos pues las particularidades y/o correspondencia entre los planes y programas de los municipios y el que compete al Estado de México.

En este caso, la correlación y correspondencia entre los planes y programas de los municipios y el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, a través de la Dirección General de Operación Urbana, radica principalmente en la aplicación de varios puntos de la planeación urbana de los municipios en concomitancia con el desarrollo del área urbana del Estado de México, en especial, se tiene la autorización de conjuntos urbanos habitacionales de hasta mil viviendas; el desarrollo de centros industriales; de abasto, comercio y servicios, y mixtos, de hasta diez hectáreas de terreno, así como su modificación, subrogación, cambio de tipo, revocación o extinción por renuncia. También, la elaboración de los acuerdos de autorización de conjuntos urbanos, subrogación del titular, cambio de tipo de suelo, revocación, extinción

por renuncia o cualquier otro que corresponda expedir para la planeación urbana.

Autorizar las renotificaciones, el inicio de obras de urbanización, de infraestructura y de equipamiento urbano, así como prórrogas para su ejecución; la promoción y publicidad; la enajenación o gravamen de lotes y la liberación o sustitución de garantías, en los conjuntos urbanos autorizados, son otras funciones de esta Dirección.

También lo son la aprobación del proyecto de lotificación y los planos arquitectónicos de las obras de equipamiento urbano de los conjuntos habitacionales, la emisión de dictámenes de impacto regional y, en su caso, autorizar las prórrogas si es el caso de acuerdo a su vigencia. La emisión de las constancias de viabilidad para conjuntos urbanos y lotificaciones en condominio, además de la expedición de dictámenes técnicos en los procedimientos de expropiación de inmuebles.

De acuerdo con la principal responsabilidad de la Dirección General de Control Urbano, tanto para los municipios como para los estados y a escala nacional, corresponde supervisar la ejecución de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano de fraccionamientos, conjuntos urbanos, subdivisiones de los predios y lotificaciones para condominio, que se han autorizado conjuntamente con las autoridades municipales y estatales correspondientes.

Asimismo le competen la coordinación de los municipios y las autoridades estatales que correspondan a la entrega y recepción de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano de los fraccionamientos, conjuntos urbanos y subdivisiones de predios autorizados, así como la coordinación de la Secretaría de Finanzas la recepción y entrega de las áreas de donación a favor del Gobierno del Estado.

De igual manera, recibirá y dará trámite a las solicitudes de la reclamación o requerimiento de pago de las pólizas de fianzas que garanticen, a favor del Gobierno del Estado de México, la construcción de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano que establezcan los acuerdos de autorización de fraccionamientos, conjuntos urbanos y subdivisiones de predios.

También incluye la coordinación con las dependencias u organismos auxiliares estatales, la entrega y recepción de las obras de equipamiento urbano regional. Coordinarse con las dependencias federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus funciones y, en su caso, solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Se presentarán a la Dirección General de Operación Urbana los documentos que se requieran para la celebración y resolución de garantías de audiencia, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones que prevean los acuerdos de autorización de conjuntos urbanos, subdivisiones y lotificaciones para condominio, que se vinculen con la donación de áreas para equipamiento urbano y ejecución de obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano.

Ahora bien, de la mano de las Direcciones Regionales, o sea de los estados y sus ayuntamientos es indispensable tomar en cuenta que el Desarrollo Urbano del Estado de México propone coordinar, supervisar, controlar y evaluar el desempeño de las residencias locales bajo su adscripción, de acuerdo con las disposiciones legales que regulan su funcionamiento.

En este mismo sentido, es menester tomar en cuenta las siguientes funciones:

Autorizar, previo acuerdo con el Director General de Operación Urbana, las fusiones, subdivisiones de predios, cualquiera que sea el número de lotes resultantes, a excepción de las atribuidas a las residencias locales. Autorizar la lotificación para condominios horizontales o mixtos.

Emitir dictámenes urbanos. Autorizar las subrogaciones de titular; el inicio de obras de urbanización, de infraestructura y de equipamiento urbano, así como las prórrogas para su ejecución, la promoción y publicidad, la enajenación o gravamen de lotes y la liberación o sustitución de garantías, de las subdivisiones de predios y lotificaciones para condominio que autorice.

Se encargará de la expedición de licencias de uso del suelo de impacto regional, respecto de predios o inmuebles que se ubiquen en municipios a los que no se les haya transferido dicha función. Autorizar, previo acuerdo con el Director General de Operación Urbana, vías públicas locales y subdivisiones de

áreas remanentes; así como fusiones, subdivisiones y re-lotificaciones para la ejecución de los programas federales o estatales de regularización de la tenencia de la tierra. Autorizar, previo acuerdo con el Director General de Operación Urbana, cambios de uso de suelo, de densidad e intensidad de su aprovechamiento y de altura de edificaciones, en predios o inmuebles que se ubiquen en municipios a los que no se les haya transferido dicha función.

Participar en el desalojo de asentamientos humanos irregulares, en coordinación con la Secretaría General de Gobierno y demás autoridades federales, estatales y municipales competentes. Atender, en su ámbito de competencia, las denuncias ciudadanas de hechos o actos que constituyan infracciones a las disposiciones legales que regulan el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

Vigilaren su ámbito de competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población. Celebrar convenios con los particulares, previo acuerdo del Director General de Operación Urbana, para la terminación de procedimientos administrativos, en los términos que dispone el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Verificar el cumplimiento de las obligaciones que deriven de los dictámenes, licencias y autorizaciones que emita y, en su caso, imponer las medidas de seguridad y/o las sanciones que prevén las disposiciones legales en la materia.

Habilitar a servidores públicos, así como días y horas inhábiles, para la práctica de diligencias relacionadas con el ejercicio de sus atribuciones.

Emitir mandamientos de visita de verificación, tramitar y resolver procedimientos administrativos; emitir y notificar citatorios; otorgar y resolver garantías de audiencia; determinar infracciones a las leyes de desarrollo urbano e imponer medidas de seguridad y/o sanciones, formular denuncias penales, así como tramitar y resolver los recursos de inconformidad que los particulares interpongan en contra de sus actos.

Las demás que les confieren otros ordenamientos legales y aquellas que les encomiende el Director General de Operación Urbana o el Secretario. Las Direcciones Regionales estarán adscritas a la Dirección General de Operación Urbana. Para identificar lo anterior, es menester observar la denominación y el ámbito territorial de las Direcciones Regionales, que es el siguiente:

En cuanto a la Dirección Regional Valle de Toluca y sus oficinas en la Dirección Regional Valle de México Zona Nororiente, las funciones son las siguientes:

Ejercer sus atribuciones en la circunscripción territorial de los municipios de: Acambay, Aculco, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amanalco, Amatepec, Atizapán, Atlacomulco, Calimaya, Capulhuac, Coatepec Harinas, Chapa de Mota, Chapultepec, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Ocoyoacac, Ocuilan, Otzoloapan, Otzolotepec, Polotitlán, Rayón, San Antonio la Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Soyaniquilpan de Juárez, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcaltitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Timilpan, Tlatlaya, Toluca, Tonicato, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec y Zumpahuacán.

En las siguientes dos direcciones se encuentran ubicadas las correspondientes unidades de análisis junto con la Dirección Regional del Valle de México-Zona-Norponiente y cuyas características son las siguientes.

Ejercerá sus atribuciones en la circunscripción territorial de los municipios de: Apaxco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Jaltenco, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nicolás Romero, Teoloyucan, Tepotzotlán, Tequixquiac, Tlalnepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Villa del Carbón y Zumpango.

Dirección Regional del Valle de México-Zona-Oriente.

Ejercerá sus atribuciones en la circunscripción territorial de los municipios de: Acolman, Amecameca, Atenco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, Nezahualcóyotl, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Texcoco, Tezoyuca, Tlamanalco y Valle de Chalco Solidaridad.

En este caso, hay una relación constante entre el corredor que subyace a la zona del Valle de México, Zona Nororiente y la Zona Regional del Valle de México Zona Oriente. Asimismo, desde la perspectiva de Terrazas (2005), donde se encuentra el corredor que nos interesa ubicar en el cual se localizan los municipios de Ecatepec y Tecámac forman los “caminos de la ciudad”.

La importancia del tema crece si se toma en cuenta que Izcalli se une a esa relación inexorable e inquebrantable, si notamos que la vialidad López Portillo, vialidad fundamental para la conexión entre regiones en el Estado de México, une a Cuautitlán Izcalli con Coacalco, Tlalnepantla Ecatepec y Tecámac, estableciendo redes de socio-comerciales fundamentales para el florecimiento del Estado de México en su conjunto. Por eso, la autopista López Portillo es el eje palpable de la relación entre los planes y programas del Estado, DF y sus jurisdicciones particulares.

En este caso, como ejemplo, apuntamos cómo en dicha pista se unen dos zonas aparentemente diferentes, pero cuya similitud estriba en que ligan sus alcances geográficos con el Estado de México y con Hidalgo. Esto lo hace mucho más interesante puesto que son un puente de unión con otras circunscripciones, que ocasiona un gran intercambio económico, político y social, que eminentemente incide en el desarrollo de la planeación urbana y que toma en cuenta, necesariamente, otros municipios y Estados, por ejemplo, Cuautitlán Izcalli y Ecatepec.

En esto vemos, que el Plan General de Desarrollo Urbano del Estado de México no puede excluir de su organización urbana al Plan General Metropolitano de los Municipios Conurbados, por supuesto, ni a los respectivos planes de cada uno de los municipios y delegaciones del DF que

resuelven una cuestión sumamente importante, el plan de desarrollo de los municipios, instrumento de planeación distinto que trata de temas diversos como el desarrollo económico, social, de salud y educativo, entre otros. En el siguiente apartado revisaremos la relación del Plan General de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México con los planes de desarrollo de los municipios de la ZMVM.

La relación entre el plan de desarrollo de cada municipio con respecto al plan general metropolitano de los municipios conurbanos de la ZMVM

La importancia del Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) se refiere al desarrollo urbano, es decir, a las modalidades de ocupación del suelo en el territorio urbano. También hace referencia a todos aquellos actores sociopolíticos involucrados en puestos públicos, especialmente, aquellos que desarrollan diversas propuestas políticas en el rubro del desarrollo urbano. Los candidatos y sus partidos –en teoría– se remiten al PMDU como un elemento trascendental que elabora la legislatura del estado para que se formulen propuestas de acuerdo con los requerimientos del suelo en los municipios.

La vinculación estriba en evaluar las condiciones que prevalecen en los contextos urbanos y las estrategias coherentes con las necesidades respectivas. A este respecto, es necesario comentar la estructura metodológica del PMDU y los puntos medulares que apoyan la instrumentación de las propuestas. Cabe señalar que es preferible que los partidos políticos se basen en los fundamentos de dicho Plan de Desarrollo para la elaboración de políticas públicas orientadas al desarrollo urbano. La adscripción política de los candidatos que ganan el derecho a ocupar los ayuntamientos incide en la continuidad de la obra pública en el rubro urbano.

Con esto se busca la relación funcional del municipio con el contexto estatal y nacional para identificar los principales sectores y actividades productivas del municipio para explicar la vinculación de la actividad productiva local, en el ámbito del sistema urbano nacional, con base en el análisis de las políticas y acciones estratégicas de la actual administración estatal. Un elemento clave para entender la constitución del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es la fundamentación jurídica de su estructura.

Esto quiere decir, definir las bases jurídicas que sustentan la formulación del PMDU; destacar los elementos de enlace y congruencia con los instrumentos de planificación urbana vigentes en la escala nacional, regional, estatal y subregional. El PMDU debe fundamentarse bajo el mando de las legislaturas correspondientes como lo son la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y los reglamentos estatales y municipales en la materia.

Entre las acciones más importantes que los candidatos ganadores “deben cumplir” están las concernientes a la evaluación de los recursos existentes y potenciales del patrimonio natural, histórico, paisajístico y cultural, así como el cuidado del medio físico el cual comprende la localización y clasificación del uso del suelo del territorio municipal (vegetación, geología, hidrología, contaminación), y usos potenciales del suelo e impacto ambiental.

Asimismo, habrá de realizarse un balance de los recursos naturales aprovechables mediante la exploración de las zonas con alto potencial de renovación, en donde es factible el desarrollo sustentable. El proceso de clasificación de desarrollo o de atraso se sustenta en criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social. El principal objetivo consiste en mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana en los municipios, sin comprometer la capacidad de atención a las necesidades de las generaciones futuras.

Se delimita una subregionalización funcional que sirve de base para efectuar los análisis de los componentes territoriales y del desarrollo urbano. Se atiende la estructura del sistema de ciudades y su función subregional de acuerdo con el tipo de actividad productiva; conservación y deterioro de las áreas naturales, y se precisará su estado físico y las que deben preservarse; las zonas urbanas actuales y las que presenten aptitud para ser aprovechadas en usos urbanos.

Esta información será ratificada en la estrategia del PMDU y retomada por los actores sociales en el proceso de elección a cargos públicos.

La situación de las áreas rurales se estudia en el patrón de desarrollo de las zonas rurales y las modalidades de aprovechamiento del territorio. En uso del suelo, se identificarán las áreas naturales protegidas o de valor ambiental,

los usos dedicados a las actividades productivas: agropecuarias y agroindustria; las zonas federales, incluyendo restricciones, los usos urbanos, la tenencia de la tierra y las reservas territoriales legalmente constituidas. Se define también, el uso potencial: agrícola, forestal, pecuario y urbanizable.

La determinación de los usos potenciales se efectúa con base en los lineamientos establecidos en los planes o programas de desarrollo urbano de centros de población vigentes, principalmente los que se refieren a la demanda de suelo para crecimiento urbano habitacional, infraestructura, servicios, vialidad y transporte (Roma y Jaumé, 1998).

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (2004), en el caso de la vivienda, se realiza un análisis comparativo de la situación de la vivienda en el municipio, con relación a los principales centros de población, referente a: vivienda de tipo popular y de interés social; tipologías urbana y rural, comportamiento de la oferta y vivienda total: cuartos por vivienda, densidad habitacional, calidad de la vivienda, y los programas de dotación de vivienda terminada o progresiva. Se evalúan los resultados cuantitativos y cualitativos que han tenido programas de este tipo y los relativos a la vivienda de tipo institucional.

En concordancia con la Secretaría, específicamente en el tema de las vialidades y transporte, se identifican las debilidades y fortalezas de los sistemas de infraestructura de enlace y las funciones que desempeñan los principales corredores estatales en el sistema urbano estatal. Es aquí donde se inserta un corredor que une a Tecámac con Ecatepec, este último unido por la vía López Portillo que a su vez liga a estos municipios con Coacalco y Tlalnepantla.

Para ello, el gobierno del Estado de México en conjunción con los municipios estudiaron la red vial y los sistemas de transporte, de carga y pasajeros, y el equipamiento urbano del que formularon análisis relativos al inventario e identificación del déficit del equipamiento urbano regional en áreas como educación, cultura, salud, asistencia social, comercio, abasto, comunicaciones, transporte, recreación, deporte, servicios urbanos y administración pública.

Este registro se lleva a cabo con base en el sistema normativo de equipamiento urbano de la Secretaría de Desarrollo. En relación con el patrimonio histórico-arqueológico, se levanta un inventario, con el fin de establecer formas de aprovechamiento de los sitios turísticos identificados en el municipio y las zonas a preservar por presentar vestigios arqueológicos.

Se evalúa la protección y cumplimiento de los programas de conservación, preservación y en, su caso, aprovechamiento turístico del patrimonio histórico-arqueológico. Tradiciones, se integra la descripción de las festividades, fechas, localidades y sitios donde se efectúan.

Tendencias, se incluyen las hipótesis de la estructura y funcionamiento del sistema urbano municipal a largo plazo, y el estudio de modelos gravitacionales. Con base en el análisis del medio ambiente, las proyecciones de crecimiento de población de las localidades del sistema urbano municipal, del desarrollo social, así como del comportamiento de distribución de las actividades económicas, se efectúa una hipótesis de la estructura y funcionamiento del sistema urbano municipal, por plazos definidos: corto, mediano y largo.

Sobrino (2003), comenta que las expectativas de desarrollo de cada municipio se analizan de acuerdo con escenarios alternativos de crecimiento demográfico. Lo anterior, permite estructurar y ordenar el territorio, que se evalúa en conjunto con las políticas y estrategias para el desarrollo económico previstas por las autoridades municipales, y los programas de acciones interinstitucionales, los efectos y beneficios de su integración, o las consecuencias desfavorables en caso de desarticulación. Como resultado de este análisis y evaluación, se identifica el modelo de desarrollo que presenta mayores ventajas y se considera adecuado para el municipio.

En esta línea, es de resaltar la emergencia del neo-clientelismo entendido como los vínculos entre el gobierno y los colonos en los nuevos fraccionamientos en tanto demandantes de servicios públicos, quienes con suficientes recursos económicos establecen lazos con las autoridades gubernamentales para obtener las primicias de los servicios necesarios.

De acuerdo con lo anterior es interesante la perspectiva de Tomas (2001) en la que señala que existe una fuerza emergente constituida por una“

nueva clase media urbana” que posee viviendas en fraccionamientos de clase media y alta con el suficiente poder adquisitivo para conseguir prebendas derivadas de las negociaciones con los mandos del gobierno estatal y municipal. Es una especie de nuevo grupo social con la fuerza suficiente para influir en la repartición de recursos existentes en los municipios.

La consigna de este grupo es influir sobre las entidades políticas y gubernamentales. El neo-clientelismo se define *agrosso modo* como una tendencia “novedosa” que establece la relación entre las autoridades gubernamentales y los grupos urbanos de nivel socioeconómico de nivel medio y alto cuyas negociaciones con el gobierno tienen el fin de obtener bienes municipales especiales distintos como lo son viviendas situadas en colonias de clase media y alta con sus consiguientes servicios públicos completos tales como agua, drenaje, luz, entre otras.

En este caso, Ward (2004) comenta que la emergencia de tales grupos estuvo precedida por la transformación de los aspectos socioeconómicos y demográficos, especialmente en lo tocante a la distribución de la población en cada municipio por localidad de acuerdo con su zonificación y la dinámica de crecimiento de la densidad de población.

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) se vincula directamente con el cambio institucional producto de la reforma municipal hecha en 1993 y el tema de la gestión urbana (Archer, 1993). Se considera que el desarrollo urbano está muy relacionado con otros ejes del desarrollo que traspasan las fronteras de lo urbano, como las finanzas, la administración, la gestión política y la industria, por citar algunos ejemplos. En esta línea, se identifica que en líneas sucesivas en el renglón de la Población Económicamente Activa (PEA), se analiza la distribución territorial de las actividades productivas en el municipio y por localidad. Se identifica la interacción de estas actividades, con la evolución y el perfil de la actividad económica actual.

En el PDM se especifica el porcentaje de población que representa cada uno de los sectores y actividades productivas y el comportamiento de la PEA en las dos últimas décadas; el análisis del PIB municipal en las dos últimas décadas y su comportamiento por sector productivo; se toma en cuenta la distribución regional de la actividad económica: esquema de desarrollo,

actividades por sectores, el nivel de ingreso y el perfil de la actividad turística. En este último caso, se estudia la oferta de servicios, la infraestructura de apoyo, evolución y análisis de la actividad económica y su distribución regional.

Se incluye el análisis de la dinámica económica del municipio y las zonas urbanas que presenten potencial de desarrollo integral; administración y gestión del desarrollo urbano. Se analiza cada uno de los elementos que integran la administración municipal: Consejo municipal de desarrollo urbano; administración de zonas metropolitanas (si fuera el caso), ventanillas únicas, capacitación; participación social; mecanismos de gestión; instrumentos administrativos de financiamiento y ejecución (se evalúa principalmente la eficiencia y los requerimientos de simplificación).

En lo referente a la participación social en el desarrollo urbano se examina la forma de participación social en la formulación y operación de planes o programas de desarrollo urbano y mecanismos de consulta pública. El análisis incluirá el diseño de nuevos elementos que permitan instrumentar las acciones propuestas en la estrategia del PMDU, mediante la concertación con promotores del desarrollo urbano.

Existe otro modelo de diagnóstico y pronóstico que va integrado en el análisis de la capacidad de los ayuntamientos para producir beneficios. Se aplicó y se efectuó una síntesis integral de la información obtenida y de los aspectos analizados, que permiten identificar tanto la problemática como la potencialidad del desarrollo del territorio municipal. Se destacó aspectos relevantes de la situación actual, y previsible, en lo que se refiere a: aspectos subregionales como las características socioeconómicas, los medios físicos naturales, el medio físico transformado y la administración del desarrollo urbano.

Esta especie de diagnóstico que se realizó en nuestros tres municipios, necesitó de un conjunto de normas que esclarecieran objetivos y metas concretas y reales, para que el PMDU avalara las propuestas de los alcaldes. Después vienen los objetivos generales y específicos.

Estos, están referidos a los fines que persiguen la comunidad y el sector público con respecto al territorio municipal para el desarrollo urbano propuesto. Con esta base, los objetivos orientarán la estrategia, la programación y la

corresponsabilidad sectorial y la instrumentación del PMDU de acuerdo con cada municipio particularmente.

Además, señalan Negrete y Salazar (2009), que el PMDU establece como indispensable el “florecimiento” de algunas zonas metropolitanas y el desarrollo urbano en función del medio ambiente, la actividad económica y el desarrollo social. Los objetivos específicos son, por cada uno de los componentes urbanos, la planeación, uso del suelo, infraestructura, vivienda, vialidad, transporte, equipamiento urbano, industria, turismo, imagen urbana, medio ambiente, riesgos y vulnerabilidad, participación de la comunidad y administración urbana. Finalmente, el diagnóstico-pronóstico de los avances conseguidos en los tres ayuntamientos, la evolución del crecimiento urbano, para los tres municipios, y de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo (1995, 2000) dependió de los siguientes puntos:

- Condicionantes físico-naturales
- Condicionantes físico-artificiales
- Equipamiento e infraestructura

El tema de la síntesis de la problemática y potencialidades que incluye lo ambiental, urbano, económico y social:

- Aptitud territorial
- Políticas y estrategias
- Estrategia territorial (modelo de ordenamiento ecológico, urbano y turístico)
- Sistema de ciudades, subregionalización y enlaces
- Estructura urbana y zonificación primaria de usos del suelo
- Infraestructura, equipamiento y servicios de carácter subregional y/o municipal (perspectiva de zonas con proyectos detonadores del desarrollo)
- Programación y corresponsabilidad sectorial
- Ubicación de acciones y programas prioritarios

Mientras que las políticas y estrategias para aplicar el PMDU a cada situación municipal consiste en tres aspectos específicos:

- Compatibilidad de usos y destinos del suelo
- Reservas y etapas de desarrollo de la infraestructura

- Perspectivas de zonas con proyectos detonadores del desarrollo subregional.

Para realizar lo anterior no bastan únicamente los actores sociales y los proyectos electorales y de desarrollo para llevar adelante los planes de los partidos y sus candidatos, sino también como sostiene Archer (1993, p. 200) “tener en cuenta la capacidad de acción en los planes de conexión de las diferentes lógicas de acción: técnicas, administrativas y sociales.”

Se requiere de recursos financieros y monetarios concretos para incentivarla obtención de los recursos para que los ayuntamientos desarrollen sus programas de acción. Por esta razón, me pregunto por la recaudación de los recursos, veámoslo en el siguiente apartado.

Desarrollo municipal, recaudación de los recursos financieros y la historia de los presidentes municipales

Fundamentalmente, la elaboración de los planes de desarrollo municipal y los programas electorales de los candidatos para los cargos de elección popular, así como los recursos materiales y económicos, en su mayoría, se obtienen de la legislatura estatal a partir de la emisión de las constancias para la obtención de los beneficios fiscales que prevé el Código Financiero del Estado de México y los municipios, entre otras cosas producto de la recaudación fiscal por medio de la adquisición de predios destinados a la ejecución de conjuntos urbanos habitacionales de tipo social progresivo, de interés social y popular.

Esto se logra a través de la apertura, prolongación, ampliación o modificación de las vías públicas de la infraestructura local y la regularización de las ya existentes. Se emiten cédulas informativas de zonificación y las licencias de uso del suelo, así como la autorización de los cambios de uso de suelo de densidad e intensidad, y de altura de edificaciones, para la autorización de conjuntos urbanos que se ubiquen en el territorio de los municipios a los que aún no se les haya transferido formalmente dichas funciones.

Una forma de recaudación fiscal es a través del ejercicio directo, cuando la atención de los asuntos así lo requiera, como el caso de las atribuciones asignadas a las Direcciones Regionales y Residencias Locales, entre las que

se incluyen: la obtención de recursos financieros, la expedición de autorizaciones y refrendos de peritos, así como la ordenación de su inscripción en el Registro Estatal de Desarrollo Urbano. La expedición de órdenes de pago de los derechos que se causen por los servicios que preste, así como de las multas que imponga. También de la atención de las denuncias ciudadanas de hechos o actos que constituyan infracciones monetarias forzosas a las disposiciones legales que regulan el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

A su vez, estos financiamientos, o formas de recolección de recursos monetarios son realizados no sólo por los grupos en el gobierno que pretenden desarrollar las potencias de las entidades con el fin de beneficiar a la población, sino que además sirven para financiar el ingreso de otras personas a los partidos, hacer una carrera dentro de las propias entidades políticas y a la postre postularse como candidatos a puestos de elección popular, tal es el caso de Aarón Urbina Bedolla y Alfredo Durán Reveles, además de otros alcaldes.

En este caso, ciertos recursos son dados a los candidatos para que con ellos, propongan proyectos públicos e igualmente en materia urbana, que beneficie a la ciudadanía. El desarrollo de estos proyectos de cierta forma determina directamente la continuidad de un partido o gobernante en el poder. El trabajo que desempeñan es fundamental no sólo para el desarrollo y bienestar de las comunidades, sino también para la estabilidad del sistema político, así como de las políticas de desarrollo urbano.

Parece que antes de resolver las necesidades de las entidades, los recursos se destinan para que los programas de campaña se estructuren en rededor de los partidos políticos y sus candidatos así como para la constitución y ejecución del plan de desarrollo municipal, que sumado al desprestigio del partido en el poder y los procesos de campaña realizados bastaron para que en Cuautitlán Izcalli los candidatos del PAN gobernaran el municipio durante más de una década.

En el caso de Tecámac, salta a la vista que Aarón Urbina uno de los políticos más conocidos y expresidente municipal, quizá el más polémico de los representantes públicos de Tecámac, debido a su forma extrovertida de

manejar los recursos públicos y su propia imagen, se concentró en el manejo de las finanzas centrándose en lo que él llamaría “gasto social” cuyas características se basan en la dotación en efectivo de dinero y la celebración masiva de fiestas y convivencias sociales.

Su primer cargo político que ocupó fue el de tesorero de la dirigencia municipal del PRI. En 1996 dejó el priismo al no obtener la candidatura a la alcaldía, se afilió al PAN y ganó en las elecciones locales de ese año; seis años después el PRI lo aceptaría en sus filas, compitiendo por el PRI paraganar por segunda vez la alcaldía del municipio.

A partir de 1997 Urbina empezó a conceder autorizaciones para la construcción de desarrollos habitacionales. Entonces se inició un desmedido crecimiento urbano y por ende se agudizaron los problemas de vialidad, desabasto de agua potable y dotación de infraestructura urbana en la localidad. Su administración otorgó a las inmobiliarias Urbi, GEO y SADASI cinco autorizaciones para la creación de 27 mil 631 viviendas de interés social.

Al final de su primera administración, en la última nómina de agosto de 2000, cuando Urbina ya se había separado del cargo de presidente municipal y era diputado local electo, el ayuntamiento repartió casi \$6,000,000 (que cobró a la inmobiliaria SADASI por la autorización de 12 mil viviendas) entre miembros del cabildo y funcionarios de alto nivel como bono de productividad—cabe señalar que \$1,000,000 fue para el propio Urbina.

En el caso de Ecatepec, en 1996, el candidato priista, Jorge Torres Rodríguez, obtendría el triunfo con escaso margen de 16,000 votos; el tricolor obtuvo 84,318 votos, mientras el PAN logró 67,680 y el PRD sumó 60,663 sufragios, en lo que fue una disputa cerrada. Para el siguiente trienio las tendencias cambiarían.

Es decir, en el contexto de las elecciones federales y del Distrito Federal de 1997, en especial el PRD, con el efecto Cárdenas, arrasó y ganó los cuatro distritos electorales al obtener más de 211,000 votos. El PRI se ubicó como la segunda fuerza, al captar poco más de 132,000 sufragios, y el PAN fue tercero con 76,000.

Para el caso de Izcalli, el año 2000, con el efecto Vicente Fox fue un factor contundente, y el PAN además de obtener la mayoría de votos para

presidente de la república, se llevó la elección de alcalde en Ecatepec, en la que resultó ganador Agustín Hernández Pastrana, quien obtuvo una diferencia de más de 53,000 votos -con 224,986- sobre su más cercano competidor, el PRI, que sumó 171,672 sufragios; el PRD cayó a la tercera fuerza con 148,049.

Posteriormente, el PAN apostó a recuperar a los simpatizantes que perdió con el gobierno municipal del alcalde Agustín Hernández Pastrana, quien se asignó un salario mensual de más de \$400,000 además de que en 2002 canceló la realización de obras públicas.

Su familia también se vio envuelta en el escándalo cuando su hija y otros familiares fueron acusados de vender autos robados. Asimismo, en 2003, en la elección de presidente municipal, el PRI logró recuperar su fuerza, luego de que Eruviel Ávila –ahora gobernador del Estado de México (desde 2012)- ganó la alcaldía, con 116,244 sufragios, mientras el PAN tuvo 105,299 y el PRD 103,403. Para el siguiente trienio Ávila sería el ganador de la contienda política electoral, mientras que para el año posterior, José Luís Gutiérrez Cureño del PRD levantó la mano como el ganador absoluto.

Sumado a lo anterior, tenemos otros actores políticos que fueron fundamentales para constituir las promesas de campaña que ayudaron a los respectivos candidatos a ganar las elecciones por sus municipios. Personalidades como jefes de campaña, coordinadores de programas, presidentes del partido a nivel municipal, presidentes de comité, etc., incidieron terminantemente para constituir propuestas electorales en materia de política urbana que a la postre constituirían las promesas concretas de los candidatos, por lo que esto sería un factor importante para que la población votara por sus candidatos elegidos. Lo que sigue es revisar las actividades realizadas en la política urbana según lo que prometieron y lo que cumplieron los candidatos electos.

Los candidatos a cargos de elección popular como actores sociales: las promesas de campaña y su importancia en la aplicación de la política urbana

A pesar de que uno de los temas fundamentales para las políticas públicas es la centralidad de los planes en transformación del marco institucional de la gestión urbana con la consigna de construir y aprobar planes de desarrollo

urbano, otro de los temas que llaman la atención por la importancia que significa para la integración de los ayuntamientos consiste en las promesas que produjeron logros importantes en cuanto al desarrollo urbano y otros menesteres concernientes al tema (Azuela y Duhau, 1993).

Los beneficios se estatuyeron en el ámbito de la política urbana con las siguientes características. En sus inicios, el Revolucionario Institucional por iniciativa del gobierno federal se encargó de dotar a los tres municipios de una infraestructura que consistía en la autopista México-Querétaro, dos carreteras auxiliares y las líneas de ferrocarril México-Ciudad Juárez, asimismo se contaba con el abastecimiento suficiente de energía eléctrica, un gasoducto y un inmenso territorio de tierra agrícola.

De este modo, las obras básicas para dar albergue a sus futuros pobladores dieron comienzo. El diseño urbano dotó a la ciudad en la primera etapa de la operación, de las áreas verdes y zonas de recreo. También se construía el primer tanque de almacenamiento de agua con capacidad para 25 millones de litros que dotaría del líquido vital a las “tres ciudades”, los trazos de las primeras calles se revestían de asfalto, se electrificaron las manzanas y se instalaron las monumentales tuberías de drenaje.

Durante el gobierno del PRI hasta 1988 en materia de planificación, en el Estado de México, se marcó el inicio de la transformación de los terrenos donde se cimentaría Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Tecámac en un proceso de crecimiento en el cual estaba ya determinado por medio de un sistema de clasificación del suelo. Este sistema permitió ofrecer desde el inicio tres zonas esenciales para su evolución armónica: la zona industrial, la zona de servicios y comercios, y la zona de habitación con un sub-centro comercial. Actualmente estas tres zonas están perfectamente definidas y comprenden secciones con vida propia que se han desarrollado perpendicularmente a lo largo de una verdadera columna vertebral donde se sitúan los servicios públicos principales y de uso más intenso.

Mientras que en Izcalli, el suelo predominante es urbano, en Tecámac el uso es pecuario, lo cual contrasta con el crecimiento desmedido de fraccionamientos, incluso, ubicados en áreas de riego y sembradío. En Ecatepec el uso del suelo para el desarrollo urbano es esencialmente lo que

impera, específicamente en el tema del uso habitacional. En el cuadro 5.1 se presentan los datos estadísticos de la zonificación del uso del suelo en el municipio de Ecatepec, 1996-2000.

Cuadro 5.1 Datos sobre la zonificación del uso del suelo en el municipio de Ecatepec hasta el año 1996-2000

Uso del suelo	Superficie total	% de área disponible	Reserva potencia en hectáreas
Habitacional	7,544.4	3.10	1,090.0
Industrial	1,052.6	36.60	303.0
Comercial	1,167.0	20.60	245.0

Fuente: Gobierno del Estado de México (2003a).

http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/ecatepec/doc-ecatepec.pdf

La utilización del uso del suelo no ayudó a la planeación de la vivienda para la población demandante. Se requería una contención mayor del crecimiento de la población en los tres municipios. En los tres, tuvo un ritmo menor que el de la población urbana e inclusive de la población nacional, debido principalmente al descenso de la fecundidad y de los volúmenes absolutos de personas residentes, es decir, una parte importante de la población utilizaba el municipio como “ciudad dormitorio”.

Uribe (2006, p. 21) juzga que debe considerarse su influencia en el territorio, sobre todo en la ZMCM, pues ha dado lugar a “la creación de regiones metropolitanas como fenómeno emergente del proceso de urbanización de nuestro país, que requerirá fortalecer la coordinación entre dependencias y entidades federales y entre órdenes de gobierno, para definir políticas y acciones pertinentes.”

Con la administración panista, se impulsó un reglamento de limpia, transporte y disposición de residuos, algo que con las administraciones priistas no había. Asimismo, entre las disposiciones sobre el tema, el PAN avanzó en políticas promovidas para realizar la recolección y transporte de los residuos sólidos; obtener el aprovechamiento de estos, poner en práctica rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de basura; promover y estimular la participación ciudadana para la limpieza y saneamiento del municipio; evitar que los residuos sólidos o basura originen focos de infección, peligro o molestias para las poblaciones del municipio o la propagación de enfermedades; señalar las obligaciones que en materia de limpia deben cumplir

las personas físicas, morales y las instituciones públicas y privadas; regular el composteo o industrialización de los residuos sólidos; regular el servicio de limpia, transporte y recolección, el cual podrá concesionarlo a particulares.

A partir de 1998 se fijaron las cuotas de control, operación y supervisión de tiraderos o rellenos sanitarios; se promovió el procesamiento o industrialización y aprovechamiento posterior de la basura y otros materiales, sin perjuicio de concesionarlos a particulares, bajo la disposición, el reciclaje y el aprovechamiento de la basura y otros materiales que sean depositados en los vehículos municipales. La supervisión y el control de todo lo relacionado a la recolección, disposición y aprovechamiento de los desechos sólidos y otros materiales, la concesión del servicio a particulares, la autorización por el transporte y disposición de desechos son función exclusiva de la Dirección de Servicios Públicos. ¿Cómo incidió esta situación en cada uno de los municipios?

El caso del municipio de Cuautitlán Izcalli

Particularmente, se establecieron diversas medidas para conseguir el florecimiento del municipio de Cuautitlán Izcalli. Los partidos políticos y sus respectivos candidatos en sus discursos señalan la necesidad de trabajar por el bien de los municipios. La base de proyección discursiva en las campañas electorales se refiere al desarrollo de las capacidades de los izcallenses, del progreso de los individuos, las familias, las empresas, las escuelas, etc.

El desarrollo de la entidad consistía en fomentarla expansión y consolidación de los distintos campos que lo conforman. La zona industrial conocida como “Parque Industrial Cuamatla” desde la década de los setenta se erigió como una respuesta a ciertas necesidades propias del municipio puesto que crecía rápidamente en población y problemáticas.

La mayor demanda de empleo por parte de los inmigrantes que llegaban para establecer su residencia de forma definitiva en algunos casos, y en otros casos para crear “viviendas dormitorio” requirió de la edificación de complejos industriales que captaran la demanda de empleo y satisfacer las necesidades que el municipio tenía.

La importancia del “Parque Industrial Cuamatla” estriba en que ahora es un importante bastión de la industria del municipio, junto con la zona bancaria ubicada en el centro urbano son dos elementos que posibilitaron la inserción de una cantidad considerable de población a la vida del municipio. Durante los ochenta y parte de los noventa la actividad del parque resolvió parte de las necesidades imperantes. La producción de telas, embutidos, maderas, metales, entre otros, fueron elementos que posibilitaron la bonanza de inversionistas nacionales e internacionales.

No obstante la utilidad que generó empezó a manifestarse con algunos incidentes en forma de inseguridad y de robos que generaron pérdidas económicas y en producto. Por lo cual, se vio reflejado en anomalías que aun hasta 2010 no se resolvían.

Los continuos incendios y robos a las fábricas del parque industrial, además de la inseguridad debido al asentamiento de bandas de asaltantes son factores por los que la población demandaba una solución y que, sin embargo, las autoridades no resolvían. Por lo menos dos décadas de problemas de esta índole se hacían presentes en esta parte del municipio.

Fue una situación en la que los pobladores de los alrededores acumularon incertidumbre. No se sabía a ciencia cierta qué ocasionaba tales fenómenos. En la radio se maneaba como la actuación de accidentes en los cuales no se conocía la causa principal que detonaban los incidentes. En la foto 5.1 se muestra un incendio en el “Parque Industrial Cuamatla”.

Foto 5.1 Imagen de la zona llamada “Parque Industrial Cuamatla” en Iamas en el municipio de Cuautitlán Izcalli.



Fuente: Gómez, E. (2012). “Explosión de empresa en Cuautitlán Izcalli” Redacción Star Media.
<http://noticias.starmedia.com/sucesos/explosion-en-empresa-cuautitlan-izcalli-estado-mexico.html>

Aunado a los contratiempos acaecidos en la zona industrial, las eventualidades ocurridas en la denominada zona de bancos llegaron a caracterizarse por ser un lugar no seguro para realizar transacciones financieras en ninguno de los bancos o cajeros existentes. Durante la década de los ochenta y noventa esta zona se caracterizó por aglutinar a los ahorradores que ahora conforman la clase media y media alta del municipio.

En el año 2009, las noticias locales daban a conocer que algunas bandas de asaltantes merodeaban los cajeros automáticos para robar el dinero de los cuentahabientes.

Esta situación alertó sobremanera a la población que desconoció las causas por las cuales nacían bandas de asaltantes que hacían de las suyas en el municipio, en especial en esta zona de la entidad. La foto 5.2 muestra una parte de la imagen física de la zona de bancos.

Foto 5.2.Zona de bancos del municipio de Cuautitlán Izcalli



Fuente: Imágenes de foto zona de bancos de Cuautitlán Izcalli
(s/f)http://www.google.com.mx/search_foto_zona_de_bancos_de_cuautitlán_izcalli

Sumado a lo anterior, surgen los continuos problemas del parque ecológico “Lago de los Lirios” en cuanto a la desecación de la zona lacustre, la presencia de peces muertos, basura, etc. Este hecho activó la molestia de la población quien se quejó de las condiciones en las cuales se transformaba el manantial. Durante la década de los ochenta el lago permaneció en buenas condiciones debido a que la administración priista le dedicó el mantenimiento suficiente a través de brigadas de limpieza y saneamiento organizadas por el ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli.

En la administración del PAN las condiciones del lago se deterioraron dando paso a un declive en la salud del lago. No se encontró una respuesta convincente sobre las causas de la situación que atravesaba el lago ni tampoco las soluciones para atenderlo. En la foto 5.3 se muestra la imagen física del Lago de los Lirios en su plenitud en un atardecer.

Foto 5.3. Parque ecológico “Lago delos Lirios” ubicado en el municipio de Cuautitlán Izcalli



Fuente: Imagen de foto lago de los lirios Cuautitlán Izcalli (s/f)
http://www.google.com.mx/imgresimgurl=http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/publicaciones/publi_prodigios/lago_lirios/lago_lirios1.jpg

En lugar de priorizar y trabajar las situaciones del “Parque Industrial Cuamatla”, la zona de bancos y el Lago de los Lirios, tanto los gobiernos de Julián Angulo y de Fernando Covarrubias se dedicaron al barrido de calles, avenidas, jardines, parques y áreas públicas, recolección, transporte y disposición final de residuos provenientes de las vías y áreas públicas, de las casas habitación y de los edificios públicos; transportación de los residuos sólidos y recolectados a los sitios señalados por el municipio y aprobados por las autoridades correspondientes; transporte y disposición final de cadáveres de animales recogidos en la vía pública; el proceso de composteo y su aprovechamiento posterior.

Durante la década de los noventa y hasta la mitad del año 2000 se realizó la recolección, limpia, transporte, reúso, reciclaje, tratamiento o disposición final de residuos para su aprovechamiento. Seconcesionó parte o la totalidad del servicio para la disposición final de los residuos industriales no peligrosos en los rellenos sanitarios.

Así se establecieron contratos para implantar o mejorar los sistemas de recolección, transporte, manejo, reciclaje, almacenamiento y disposición final

de desechos en el ayuntamiento y así celebrar convenios con autoridades federales, estatales, ayuntamientos o con particulares.

Se garantizó el aseo y recolección de basura acumulada en banquetas, guarniciones, calles, prados y jardines localizados en la vía pública. Se dio mantenimiento a los jardines o prados localizados en las banquetas, debidamente regados, podados y limpios por el ocupante o propietario del inmueble que se encuentre frente a ellos.

Se realizó el aseo y mantenimiento de las calles, jardines y prados públicos, que correspondió a la Dirección de Servicios Públicos municipales, y aun, sigue siendo la dirección responsable. Se detallaron las modificaciones aprobadas al bando municipal y al reglamento orgánico de la administración pública municipal, así como el texto aprobado del reglamento de industria, comercio y de servicios establecidos de Cuautitlán Izcalli, México, y del reglamento interior del área de trabajo y fomento económico de dicho municipio.

No obstante, hubo manejos inadecuados de los recursos por parte del gobierno panista en la alcaldía de Durán Reveles: las cosas tomaron un tinte “natural” es decir, que tras tres años de gastos injustificados, las últimas cuatro semanas próximas a dejar la presidencia municipal de Cuautitlán Izcalli, solicitó al Congreso local autorización para contratar con BANOBRAS un crédito de \$65,000,000 para pagar deudas con otras instituciones bancarias.

Los datos son reveladores, la autorización del empréstito significó que la administración que inició el 18 de agosto "enfrentaría serios problemas de liquidez" e intereses moratorios altos debido a que el ayuntamiento contrató con el Banco interacciones en forma de créditos por \$65,000,000.

De ese total sólo ejerció 52 millones, que debieron pagar en 20 días, pero dispuso de 12 millones que obtuvo "de ahorros" (Rosa Flores y Alma Trinidad, entrevistadas en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, abril de 2009). Los excesivos prestamos que pidieron, cuyos fondos no se sabe dedónde se obtuvieron, ocasionaron serios problemas de liquidez al ayuntamiento.

Además de haberse allegado un salario bastante “enorme”, sin justificación alguna, ni motivos señalados, derivó que los actores estratégicos como la Comisión de Orden del Partido Acción Nacional (PAN) del Estado de

México suspendiera de sus derechos partidistas por tres años al exalcalde de Cuautitlán Izcalli en el periodo 2003-2006, Alfredo Durán Reveles, y a diez ediles de la misma administración, por haber rebasado el tope salarial autorizado por el Comité Directivo Estatal (CDE) de su partido.

Lo anterior ocasionó que otros actores fundamentales y también estratégicos como lo son seis regidores de oposición denunciaran una presunta desviación de recursos por parte de funcionarios de ese ayuntamiento ante el gobernador Arturo Montiel y la Contraloría de la Legislatura y la Procuraduría estatal. Mediante un escrito que firmaron dos regidores del PRI, dos del PRD, uno del PVEM y uno más del PT, los representantes populares explicaron que nunca les comunicaron la partida presupuestal de la que obtendrían recursos para solventar los continuos viajes del exedil (Amparo Pérez y Sergio Esteban Trejo, entrevistados en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, abril de 2009).¹⁷

De acuerdo con el documento de la Comisión de Orden integrada por Astolfo Vicencio Tovar, Antonio Esquivel Rendón y Gustavo Parra Noriega, con fecha 16 de julio del 2007 y número de expediente COCE/018/2006, el exalcalde rebasó en 56.86 por ciento el límite máximo de gastos y percepciones determinado por el PAN. En esta etapa de Alfredo Durán, las obras en beneficio de la comunidad, en general, fueron pocas, lo máximo fue la construcción de algunos parques y jardines en la zona norte del municipio.

En caso contrario, los gastos acaecidos rebasaron la inversión real de dicha obra. En general, la opinión de los actores estratégicos y de la ciudadanía manifestó que el gobierno se destacó más por los gastos sin constatar que por las obras benéficas en materia urbana concreta para la población y sobre todo por la omisión en la restauración del “Lago de los Lirios”, la zona de bancos y el Parque Industrial Cuamatla.

El caso del municipio de Ecatepec

En el caso de Ecatepec, según el testimonio de Pascual Ramírez, Agustín Hernández Pastrana, primer presidente municipal de esa entidad en ganar con una extracción partidista diferente al PRI en el año 2000, se le recuerda porque en la esfera política y periodística se discutía sobre aspectos superficiales y

poco importantes para la entidad, por ejemplo, por si su sueldo era demasiado elevado en aquel entonces o, si sus hijos estaban envueltos en negocios ilícitos (Pascual Ramírez, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009).

En términos generales, las propuestas que presentaron los candidatos ganadores, fue algo parecido de lo que presentaron los otros partidos (PRI y PAN) en los dos restantes municipios, estas son: Preservar la autonomía del municipio y su integridad territorial, salvaguardando en todo momento el estado de derecho; atender las necesidades prioritarias de la población, asentadas en el territorio municipal mediante la debida organización y funcionamiento adecuado de los servicios públicos municipales y la ejecución de obras de acuerdo con los planes, programas municipales y la emisión de normas regulatorias, en función de sus atribuciones legales. Se promovió una cultura de transparencia y rendición de cuentas con el fin de que los funcionarios realizasen sus labores con la supervisión pertinente de mecanismos antirrobo/pérdida de recursos.

Se garantizó la integridad de las personas y sus bienes; programas de vigilancia y de prevención eficientes que en la policía junto con la acción de la comunidad se estableciera un programa de monitoreo constante para garantizar el bienestar físico y material.

Las Comisiones Unidas de Dictamen de Legislación y Gobernación, de la LIV Legislatura del Estado de México, iniciaron en la mesa el análisis del dictamen sobre problemas limítrofes entre los municipios de Ecatepec y Acolman con una primera reunión de trabajo en la que se dio a conocer la necesidad de contar con la presencia de ambas partes para conocer sus argumentos en defensa de 864 hectáreas ubicadas en el poblado de Santa María Chiconautla.

El diputado Jaime López Pineda, del PRD, propuso realizar una segunda mesa de trabajo, de carácter "jurídica" en donde participaron legisladores y autoridades de los dos municipios para conocer sus argumentos, "en el entendido de que el problema no sólo fue jurídico, sino también social y

¹⁷También dialogaron sobre el desvío de fondos de Aarón Urbina, en Tecámac. Arguyeron que es similar al caso de Durán, nunca se supo dónde quedaron los recursos económicos.

político" (Ariel Pérez Borja, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009).

Esta situación, fue uno de los dilemas más recrudescidos que enfrentó el nuevo gobierno de extracción partidista opositora: la superficie correspondiente a la zona ejidal "Lázaro Cárdenas" en Santa María Chiconautla. No hubo certidumbre sobre si el predio pertenecía a Ecatepec o Acolman, no hubo un discurso concreto sobre el tema.

De esta forma, similar a lo que sucedió en Cuautitlán Izcalli en el año 1996, para favorecer a Julián Angulo, en Ecatepec para el año 2000, líderes y habitantes de los siete pueblos que conforman el municipio se pronunciaron en favor de Eruviel Ávila Villegas candidato a la presidencia municipal de Ecatepec, por ser quien mejor conoce la problemática de la localidad, dado que es oriundo de San Pedro Xalostoc y a quien la población consideraba que había demostrado con hechos en su trabajo como legislador, el interés que tiene por los habitantes de Ecatepec (Felicitas Pérez, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009).

El presidente del Consejo de Participación Ciudadana (HCPC) de San Pedro Xalostoc, Eleodoro Enríquez Martínez, dio la bienvenida a los asistentes. Fue él quien aclamó como precandidato del PRI, y dijo que Ecatepec necesitaba como alcalde a "una persona que sea originaria de Ecatepec Morelos", por ello, Eruviel era el indicado por lo que destacó la importancia de que los siete pueblos se uniesen para impulsar la candidatura de Eruviel.

Entre sus "grandes obras" sobresale la reunión histórica, como la calificó Ávila, de los representantes de las poblaciones de San Pedro Xalostoc, Santa Clara Coatitla, Santa María Chiconautla, Santo Tomás Chiconautla, Guadalupe Victoria, Santa María Tulpetlac y San Cristóbal. Bernardo Soberanes, presidente de HCPC de Santa Clara Coatitla expresó que "el próximo edil debe de ser emanado y sostenido por el pueblo; debe ser una persona que trabaja con emoción y entusiasmo por su gente como es el caso del mismo Eruviel", de quien destacó que "se ganó la simpatía de los habitantes de Ecatepec desde que comenzó a legislar y a trabajar por nosotros, y hoy, de esta forma le agradecemos el apoyo que le ha brindado a nuestras comunidades" (Bernardo Soberanes, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009).

Eruviel dijo en aquel entonces que las quejas de los dirigentes comunales fueron razonables, pues aunque sus pueblos recibieron apoyo, no ha sido el suficiente, por lo que formuló una serie de propuestas de “campaña” por ejemplo, "la confianza que han depositado en mí, me obliga a luchar por la postulación de mi partido a la alcaldía y ganar las elecciones, para trabajar en su beneficio, para proporcionarles mayores y mejores servicios públicos; promover sus tradiciones junto con el gobierno estatal, pues los gobernantes debemos apoyarlos más, ¡ya es hora de que impulsemos a los siete pueblos que le dieron origen a Ecatepec", acotó.

También, habló de la necesidad de devolver la capacidad a las comunidades para integrar sus propios cuerpos policíacos, fortalecer los sistemas independientes de agua potable, respetar su autonomía y regresar, en obra públicas, los impuestos que se pagan. Lo anterior no se logró con Pastrana y viendo que el PAN carecía de sustento empírico, propuso su candidatura como la vía para solucionar dicho contratiempo, con lo cual, se estaba ganando la simpatía de la población.

El apoyo para él fue total, así lo demostró Emilio Valdés(entrevistado en Ecatepec, Estado de México, mayo de 2009) presidente del Club Rotario Xalostoc y del Sistema de Agua Potable de Santa María Tulpetlac, consideró que el actual edil Eruviel era la persona idónea para gobernar Ecatepec, ya que "no es un político que llegase a su municipio de la noche a la mañana, y en Tulpetlac estaban decididos a apoyarlo, como él lo ha hecho, con cemento para pavimentación, construcción de escuelas e iglesias y muchas otras obras en bien de Ecatepec".

En este caso, se notaba una clara empatía de la población con el precandidato. De alguna manera, su preocupación por los grupos más vulnerables, le dio un apoyo “extra” de la población. Sin duda, ha sido un presidente formado desde niño, y, como persona, ayudó bastante a facilitar la elección de las personas en cuanto a quien sería su próximo presidente municipal. No pasó como en Izcalli y Tecámac que la población notó que los alcaldes y “varios” servidores públicos no cumplían con el requisito de la procedencia de estos candidatos; este debía provenir del mismo municipio.

Para los habitantes, es indispensable que el presidente se comprometa en solucionar los contratiempos subyacentes.

Esto permitiría el impulso de programas de desarrollo social, como la entrega de mesa-bancos especiales para alumnos zurdos programas de desayunos y comidas en escuelas de comunidades pobres y apoyo médico y alimenticio especializado a personas de la tercera edad y madres solteras, así como la entrega de paquetes de útiles escolares en escuelas públicas, desde preescolar, hasta universidad. Las promesas y los compromisos cumplidos de Eruviel Ávila no terminaron allí. Un aspecto que enfatizó fue el tema de la educación. Entre los años 2003 y 2006 entregó el mayor número de becas de los últimos 15 años de la historia de Ecatepec.

Es por ello, que ante la presencia de un notario público y de la sociedad civil, firmó este compromiso de trabajo que puso en marcha como gobierno municipal. Entregó más becas en sus diversas modalidades a los estudiantes que las necesitaban y que cumplían con los lineamientos que las autoridades establecieron.

Estos estímulos a los becarios seleccionados consistieron en:

- Apoyo económico o,
- Apoyo alimenticio o,
- Cursos en universidades extranjeras o,
- Apoyo con útiles escolares o bien,
- Apoyo con uniformes escolares

Su compromiso con el empleo fue un segundo tema fundamental en la entidad. Es decir, para el otrora candidato y para el PRD, el problema del desempleo en México, que se agudizó a raíz de la crisis económica mundial, fue un gran reto para los órdenes federal, estatal y municipal, porque requería una actuación de manera inmediata para atenderlo. La situación fue que no sólo se prometió la solución de ciertos problemas, también se propusieron medidas para prevenir la aparición de nuevos contratiempos. Con ello se redujo la generación de mayores contratiempos sociales, tales como:

- La inseguridad
- El ambulante

- La desintegración familiar
- La deserción de estudiantes para conseguir un empleo, entre otros.

Asimismo, en otros rubros se promovieron los programas de créditos y capacitación para que la gente, especialmente las mamás solas, puedan establecer su negocio familiar o ampliar el que ya tienen. En el aspecto financiero, se promovió el otorgamiento de estímulos fiscales municipales dentro del marco de la ley, a las empresas que den oportunidades de trabajo a estos sectores de la población, para propiciar la generación de empleos.

En la cuestión empresarial, para invertir en Ecatepec, los compromisos se sintetizan en los siguientes:

Se impulsó un programa de desregulación administrativa y un programa de apertura rápida de empresas. Se otorgaron licencias provisionales para la apertura rápida de micronegocios familiares (régimen de pequeños contribuyentes), con actividades que no propician problemas sociales como la invasión de espacios públicos o el ambulante.

Se afinaron los servicios públicos municipales, sobre todo los relacionados con el otorgamiento de seguridad en las zonas industriales y comerciales, para dar certidumbre a los nuevos empresarios y a los ya establecidos, que están invirtiendo en un municipio seguro, donde también se cuida la integridad de las actividades recreativas y culturales para los jóvenes de Ecatepec, tales como conciertos públicos, exhibiciones de *skate*, de graffiti, entre otras.

Para la gente discapacitada promovió una serie de elementos que redundarían en beneficios comunes para esta gente con capacidades especiales, por ejemplo: se promovió el otorgamiento de estímulos fiscales municipales dentro del marco de la ley, a las empresas que den oportunidades de trabajo a la gente discapacitada. Se gestionaron programas de créditos y capacitación para que personas con discapacidad leve y/o moderada que puedan autoemplearse o establecer negocios comunitarios.

Su principal lema, es conocido como el "gobierno de la dignidad de la ciudad de Ecatepec". Su lema: "Es mejor hacer, que decir" lo encumbró como un presidente, y distinguiéndose como un alcalde con ideas frescas y novedosas, diferentes a otros, que no han tenido la capacidad de proponer

proyectos, emprender acciones para beneficiar a la población (Carmen Céspedes y Álvaro Aguirre, entrevistados en Ecatepec, Estado de México, mayo de 2009).

Asimismo, en el gobierno de José Luís Gutiérrez Cureño, el tema cultural fue el más importante que desarrollara el predecesor de Ávila. Se destacó por la creación del Festival Internacional “Vientos Nuevos” que reunió a grupos importantes de artistas nacionales e internacionales y que por el éxito que tuvo la primera edición realizada en 2008, se posicionó como uno de los festivales culturales más importantes de México.

La población argumenta que gracias a las gestiones de los dos “jóvenes” (Gutiérrez Cureño y Ávila) para la década del 2000 Ecatepec se ha convertido en uno de los municipios con más obra pública, municipal estatal y federal (Isidoro García, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, mayo de 2009).

En la administración de Cureño, se reunió con los funcionarios de mayor nivel del gobierno federal y estatal incluyendo al propio presidente de la república y logró traer inversiones inéditas en el municipio: tren suburbano, metrobús, ampliación de la autopista México-Pachuca a cuatro carriles, reencarpetamiento de la Avenida Central, la López Portillo, puente de las Américas y Primero de Mayo.

En materia de gestión administrativa ha mejorado significativamente, frente a trienios anteriores, la calificación crediticia del municipio gracias a su política de control y eficientización del gasto. Para algunos vecinos y trabajadores del ayuntamiento, Ecatepec es un municipio que cumplió con sus compromisos en materia de deuda, incluso disminuyéndola significativamente, en relación con gobiernos anteriores (Ramón López y Santiago Londres, entrevistados en Ecatepec, Estado de México, mayo de 2009).

Mantuvo limitados a los grupos de privilegios que sólo presionaban a las autoridades para obtener prebendas como antorcha campesina, los protagonistas de la asociación de Transportistas Unidos (TUMAC) y los recolectores de basura entre otros a los cuales no se les ha cedido ni un privilegio, más aun por el daño que han causado a Ecatepec y otros municipios. El principal logro, fue en 2008 cuando se convirtió en el año que consolidó el proyecto de Gutiérrez Cureño al destinarse la mayor inversión en su historia en

obra pública y proyectos sociales algunos de los cuales empezaron este año y culminarían en 2009: puentes, remodelación integral de parques, pavimentaciones, obras en los lugares que antes eran olvidados hasta obras en el centro mismo de Ecatepec, apoyos sociales sin distinción de partidos, sin privilegiados y siempre con la visión de ayudar a los más necesitados lo que está dando a este municipio una nueva faceta, una nueva cara tal como lo dijo en su toma de posesión en 2006.

El caso del municipio de Tecámac

Por su parte en Tecámac, al igual que en Cuautitlán Izcalli, el PAN ganó la elección de 1996 después de que durante su fundación y hasta ese año el PRI había llevado la batuta de la alcaldía. Aarón Urbina fue el beneficiado por tal acto. Por fin, en esa región el partido dominante había caído.

Con la administración de la oposición, uno de los primeros actos que se esperaba y que se trabajó en ese sentido, como prioridades para el desarrollo de Tecámac, consistió en la preservación y restauración del medio ambiente, suficientes obras públicas y de desarrollo urbano, como, por ejemplo, ampliar ejes viales, recomposición y reencarpetado de carreteras, hechura de puentes y caminos estratégicos, nuevas plazas y jardines, entre otras cosas.

Aunado a lo anterior, se crearon programas de cuidado, defensa y atención para la mujer, la niñez y grupos vulnerables. Por ejemplo, en materia de salud pública se edificó el mecanismo de atención a grupos desprotegidos, madres solteras, niños de la calle y otros que con apoyo económico aminoraron sus penas, por lo menos un tiempo.

Sobresale, el tratamiento que se le dio a la vialidad, protección civil, servicios públicos; y transporte tratando de aprovechar las vías rápidas, vías alternas, las avenidas de dos o tres líneas, los ejes más importantes, los corredores industriales, etc., que sin duda proveyeron a los habitantes modos seguros para transportarse, y satisfacer sus necesidades cotidianas de transportación.

Ante estos hechos, se esperaba un gran desarrollo municipal. Así lo demuestra la categoría denominada lógica de modernización e infraestructura

municipal basada en la atracción que ejercieron hacia el capital económico en la puesta en marcha del complejo industrial y comercial conocido como Real de Tecámac y la abundante construcción de unidades habitacionales con un valor social ascendente. Otras acciones que causaron cierta polémica fueron en primer lugar, la autorización del gasto de un millón de pesos diarios para sus necesidades, los cuales nunca aclaró. Aumentó el costo del agua, posibilitó la urbanización descontrolada y otros dispendios los cuales figuran en su gobierno (Salinas Cesáreo, Periódico La Jornada, 2004).

Quiero recalcar los incrementos en los cobros por agua potable; aumentó 19.5% la tarifa por el líquido y aplicó un gravamen al consumo anual de agua de 59% por concepto de "manejo de aguas residuales" y "manejo ecológico", sin que el municipio ofrezca estos servicios. También autorizó a una empresa extranjera la instalación de cuatro incineradores o reactores de plasma y 21 plantas para tratar desechos industriales.

Dio el visto bueno para construir 128,000 viviendas en ejidos de alta producción agrícola. Recientemente despojó a la población del control del sistema independiente de agua potable. Claro que con estas acciones acarrió el descontento que entre otras cosas provocó el tumulto general, destruyendo algunos elementos físicos de la entidad como se muestra en la foto 5.4 (Ibíd.).

Foto 5.4 Pobladores de Tecámac sitiaron el palacio municipal para exigir que el alcalde Aarón Urbina les devuelva la dirección del Comité Independiente de Agua Potable en el año 2006



Fuente: Salinas Cesareo J. (2009). "Aarón Urbina, de Santaclós de Tecámac a edil rechazado por la gente" en La Jornada. 29 de junio de 2009, disponible en http://ladronurbina.blogspot.mx/2009_06_01_archive.html,

En la categoría administrativa, su gestión otorgó a las inmobiliarias URBI, GEO y SADASI cinco autorizaciones para la creación de 27,631 viviendas de interés social. Al final de su primera administración, en la última nómina de agosto de 2000 cuando Aarón Urbina ya se había separado del cargo de presidente municipal había sido elegido para diputado local electo, su gobierno repartió casi \$6,000,000 (que cobró a la inmobiliaria SADASI por la autorización de 12 mil viviendas) entre miembros del cabildo y funcionarios de alto nivel como bono de productividad (Ibíd.).

Como resultado del cisma panista, el Revolucionario Institucional obtuvo la mayoría y el control en el Congreso local con Aarón Urbina como presidente de la Gran Comisión. Debido a esta maniobra Urbina logró amarrar su segunda candidatura a la presidencia municipal de Tecámac. En este sentido, para el año 2000 el PAN ganaría la elección de la mano de Félix Ismael Germán Olivares. Aeste mandatario, el presidente de la LVI legislatura del Estado de México le imputó una orden judicial por haber incurrido en presuntas irregularidades administrativas detectadas mediante auditorias que le fueron practicadas a su administración por la Contaduría General de Glosa (Cámarade Diputados, Comunicado de prensa No. 938, 2002).

El origen de la investigación de manejo de fondos públicos fue expuesto por el diputado Arturo Osornio Sánchez, coordinador del grupo parlamentario del PRI. De hecho, señaló al síndico del propio ayuntamiento con mayoría panista, Héctor Campos Marchán, como el autor de la denuncia inicial, y por lo tanto señaló que si el mismo compañero de gobierno y partido acusó al exalcalde Urbina el caso tenía razón de ser llevado ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM).

En el comunicado se destacó que existen "conductas presuntamente delictivas", por lo que, con apego al artículo 52 fracción I de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo de la entidad, el procedimiento de denuncia penal ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México se inició por la Legislatura local, en contra de los servidores

públicos de elección popular que se encuentren en funciones durante el periodo para el que fueron electos (Ibíd.).

Sin embargo, dentro de la obra urbana que marcaría al exedil Urbina se tiene la constitución de unidades habitacionales como Fraccionamiento Ojo de Agua, que fue y es sin duda la comunidad más poblada del municipio con 36,000 habitantes. Se fomentó el comercio; se consideró a Tecámac como la primera comunidad planificada desde un principio en cuanto a su urbanización, pero carente de un plan o proyecto a largo plazo para su mantenimiento.

A pesar de estos logros, entre sus déficits, parecen ser mayores que sus logros. Tenemos la situación de San Martín Azcatepec la más populosa de las colonias del municipio con 33,000 habitantes. Esto es un claro ejemplo de un asentamiento humano irregular, creado por negligencia y con el consentimiento de gobiernos anteriores.

Debido a la escasa obra que realizó para la siguiente elección, el PAN perdería la elección, y el PRI ganaría, mientras que para agosto de 2003, Aarón Urbina sería nuevamente el candidato beneficiado. El regidor perredista Antonio Guízar Alarcón recordó que el acuerdo número 11 facultó al alcalde para utilizar hasta \$500,000 diarios "en compensaciones, gratificaciones, bonos de desempeño, bonos por actuación al cabildo, directores, jefes de área y personal en general, tomando en consideración su buen rendimiento, eficiencia, desempeño dentro de sus funciones y comisiones otorgadas que en realidad no se justifica de forma correcta" (Remigio Álvarez, entrevistado en Tecámac, Estado de México, mayo de 2009).

En el acuerdo ocho se le permitió utilizar otros \$500,000 pesos diarios "para apoyo de obra pública, apoyos económicos y/o en especie para los habitantes de este municipio, a fin de atender sus necesidades de salud, educación, defunciones y otros". En este último punto, unos meses después, el 10 de diciembre de 2003, la Gaceta de Gobierno estatal publicó el plan de desarrollo del municipio de Tecámac, con el cual el secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno mexiquense, Francisco Covarrubias Gaitán, avaló la construcción de 128,000 viviendas (Gaceta Parlamentaria No. 1389, 2003).

El plan municipal elaborado por el alcalde afirma que antes de haber autorizado la edificación de casas, el ayuntamiento celebró una consulta pública entre la población, lo que nunca ocurrió. Ejidatarios de San Jerónimo Xonacatlán, San Pedro Pozohuacán, Santa María Ajoloapan y San Pablo Tecalco han señalado que se pretendió erigir viviendas en sus tierras, que son exclusivamente de producción agrícola (Cámara de Diputados, 2012)

Se estipuló la construcción de 128,000 casas durante los próximos 10 años (o sea tres gestiones gubernamentales), se previó que llegaría a Tecámac unos 600,000 nuevos habitantes, que se sumarían a los que en 2003–2006 ocuparon casi 35,000 viviendas más que el gobierno municipal ha autorizado de 1997 a la fecha, y las 37,000 que ya existían.

Asimismo, el exedil concedió a la empresa suiza *Concept Management* instalar cuatro incineradores o reactores de plasma y 21 plantas para tratar desechos industriales, de una extensión de más de 500 hectáreas en los ejidos San Jerónimo Xonacatlán, Barrio San Pedro Pozohuacán, Santa María Ajoloapan y San Pablo Tecalco. La organización ecologista *Greenpeace*, ejidatarios y vecinos han rechazado este proyecto por considerarlo sumamente peligroso.

No obstante, a diferencia de Cuautitlán Izcalli y Tecámac donde se vivió relativa paz en cuestiones como la dotación y el cobro de servicios públicos como el agua, drenaje, etc. en Ecatepec una de las medidas que mayor inconformidad acarrearón fue el aumento en las tarifas del agua, que afectó a los más de 36 mil usuarios del Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, (ODAPAS).

Cabe señalar que al inicio de 2004 el ayuntamiento autorizó un incremento de 19.5% aplicado directamente a la tarifa de agua potable, así como un cobro adicional en los recibos anuales de 59% por concepto de "manejo de aguas residuales" y "manejo ecológico". La aplicación del aumento y el cobro por el tratamiento de aguas residuales este último aplicado sin que el ODAPAS tenga plantas de tratamiento provocó que la mayoría de las familias pagasen hasta casi 100% más de lo que erogaron en 2003.

Como si se pretendiera acallar las protestas por los incrementos, el alcalde municipalizó el Comité Independiente de Agua Potable de Tecámac

Centro, luego de que el pasado 28 de febrero personas afines a Aarón Urbina se apoderaron de las oficinas del organismo ciudadano, instaladas en el palacio municipal y administradas por los pobladores desde hace 32 años, según sus usos y costumbres (Gaceta Parlamentaria No. 1389, 2003).

Lo anterior derivó en que un sector ciudadano comenzó una lucha para recuperar el comité, inconformidad que causó movilizaciones durante 2004. Además, los ocho comités independientes que hay en el municipio denunciaron que Urbina Bedolla pretendió apoderarse del agua potable y dotación de servicios públicos que producen unos 40 pozos para destinarlos a los nuevos desarrollos habitacionales.

Para el periodo posterior 2006 y hasta la fecha, el licenciado Germán Olivares asumió el mando del ayuntamiento. No varió su conducta con respecto a sus colegas de trienios anteriores. Se le acusó por el presunto delito de peculado por 12 millones de pesos y fue demandado ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM), cuando era ya el aspirante a diputado federal por el Partido Acción Nacional.

Eduardo Guadalupe Bernal Martínez, candidato a diputado federal por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), explicó que cuando Germán Olivares fue presidente municipal de Tecámac compró a una tercera persona en \$30,000,000 un terreno ubicado en el kilómetro 42, en San Jerónimo Xonacahuacán. Ese terreno iba a ser destinado para construir una clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con una superficie de 26,346 m² y cuyo costo es de \$18,000,000 según un avalúo reciente. Algunos testimonios comentaron que en esa operación el político se embolsó \$12,000,000 del erario público.

Agregó el denunciante que la primera persona que demandó al exedil de Tecámac fue el diputado local de Acción Nacional, Tereso Martínez. Según él, “desde hace semanas (del año 2006) lo acusó de corrupto y mentiroso sobre un presunto peculado de \$65,000,000 en la compra de un terreno para el hospital del IMSS y en dos sobrepagos de dos edificios, uno de la central de emergencias y otro del organismo del agua”, añadió.

Además dijo que hay documentos que sustentan que Olivares adquirió la propiedad en \$5,000,000 y luego la ofertó al ayuntamiento en \$30,000,000, por lo que el faltante es de \$25,000,000.

Esta denuncia quedó asentada en la causa TOL/AC-4/III/1039/09 por el presunto delito de peculado en contra del candidato panista a diputado federal Germán Olivares. Finalmente, entre las promesas de campaña, sobresale la igualación de las oportunidades para todos los mexicanos y consolidar una democracia con calidad. En términos concretó dejó a las constructoras vía libre para la constitución de fraccionamientos, sin más planificación que el consejo de los consultores arquitectos e ingenieros en turno. No se logró contener una política masiva de construcción de fraccionamientos y por consiguiente la alteración en los usos del suelo y la inminente concentración de población.

Reflexión final

En conclusión, la política urbana se constituye de la combinación de los programas electorales y de los planes de desarrollo urbano municipal activados por actores sociales individuales y colectivos que en constante unión ayudan a coadyuvar una política integral en materia urbana que beneficie al grueso de la población. En los municipios donde esta dicotomía no se relaciona los problemas en la concreción de los planes de desarrollo es más evidente. Mientras que en el caso contrario en aquellas entidades donde la conjunción dicotómica se cumple, la obra urbana se materializa con mejores resultados lo que significa un creciente beneficio para la población.

La participación de los actores sociales es fundamental para lograr la concatenación de los propósitos electorales y los planes de desarrollo municipal. Los candidatos, los partidos políticos y la legislatura estatal son actores estratégicos en la concepción de la política urbana para tomar en cuenta las características del contexto respectivo y las necesidades de la ciudadanía. La noción de actor social es menester para entender el proceso de estructuración de la política urbana.

Tanto los actores sociales, los planes y programas electorales son, desde mi punto de vista, una triada conceptual importante para la elaboración de la política urbana municipal. En este sentido, son términos inexorablemente

unidos e indiscutiblemente inseparables. En el sentido teórico, no existe programa sin actor estratégico y en el sentido práctico su funcionamiento depende de qué tanto se conciba tal aplicación por cada uno de los actores. Esto producirá un consenso o disenso entre los implicados, generando con ello, la constitución de soluciones a los problemas municipales, resolviéndolos o ampliándolos lo que impactará en ambos sentidos en una implementación eficaz de los programas urbanos. En el caso de las dos dimensiones fundamentales que son la seguridad y la infraestructura vial, es evidente la cantidad de contratiempos que se han originado en el ejercicio del trabajo trianual de los partidos políticos debido a la incongruencia en los objetivos de los partidos políticos, los actores estatales y las particularidades de cada contexto local.

Se observa que la falta de relación entre los planes de desarrollo municipal, los programas electorales y el trabajo de los actores estratégicos originó la falta de articulación entre los ayuntamientos y los objetivos municipales en el estado. El desarrollo de los municipios, con todo y la obra urbana requirió de la capacidad para negociar con los grupos de oposición y otros, con el fin de producir un clima de acuerdo entre todos los sectores sociales.

En este sentido, me atrevo a decir que cuando existe una suma de esfuerzos donde los actores estratégicos construyen los planes y programas de desarrollo para la ciudad, la obra urbana aumenta. Lo anterior se observó en Ecatepec donde Eruviel Ávila y Gutiérrez Cureño cuidaron que sus promesas de campaña coincidieran con los planes del estado de México y con los requerimientos de los municipios y, en cierto aspecto, con las necesidades de la población.

En el caso de Izcalli y Tecámac se presentó que a mayor dificultad para relacionar los actores estratégicos con la elaboración de los planes, programas municipales, las plataformas y las intenciones electorales de los partidos políticos resultó en un menor desarrollo de la obra pública. Con esto vemos cómo hubo un mayor avance en la obra urbana en el municipio de Ecatepec en comparación con Izcalli y Tecámac. A pesar de ser un municipio mucho más grande, los sectores sociales se conjuntaron para incardinar el florecimiento de

un plan de desarrollo urbano cuyo objetivo fue la atención de la mayoría de las demandas sociales populares.

Desde mi punto de vista, otro problema fundamental para explicar la ineficacia de las políticas de desarrollo urbano radica en el énfasis individualista de los actores estratégicos al momento de construir sus programas de trabajo para gobernar. No adecuan sus líneas a las especificaciones estatales, ni a las necesidades municipales sino que se acomodan de acuerdo con los intereses de sus partidos y sus dirigentes.

Esto hace que la política urbana se desconecte de los verdaderos requerimientos locales, con lo cual la obra urbana resulta insuficiente o inadecuada. En esta situación, el distanciamiento de los principales implicados y la falta de relación entre los proyectos de uno y otro provoca que las políticas de desarrollo estén desarticuladas y, por lo tanto, la obra urbana no resuelva los problemas de las ciudades, incluyendo los municipios.

Es fundamental la integración de los planes y programas de trabajo así como de los candidatos y las instancias estatales y municipales para consolidar proyectos que realmente beneficien a la población. Quiero ser enfático en que me refiero a la obra urbana principalmente, sin que por esto se tenga que descuidar los otros rubros. A mi juicio, el desarrollo urbano municipal puede ser una “muestra representativa” del desarrollo general en los ámbitos municipal y estatal, cuando el florecimiento de una localidad va en el camino correcto. Así, se puede interpretar que en la escala estatal los planes de desarrollo urbano han funcionado y han sido congruentes los esfuerzos de todos los actores sociales para construir dicho desarrollo.

Para materializar la planeación urbana es menester la captación de recursos financieros los cuales no sólo provienen por vías fiscales y de recaudación de impuestos en el municipio y de la misma forma en el estado sino que también por vía de fuentes internacionales y nacionales bajo el aval de empresas de tamaños considerables dedicadas a diversas ramas productivas. Es fundamental tomar en cuenta que es necesario seguir los lineamientos y la forma en que se han estructurado los planes y programas de desarrollo en la ZMVM en congruencia con los niveles estatal y municipal. Así

considero que el plan urbano para las localidades, en cierto sentido, se fundamenta en las acciones que se han emprendido en general en dicha zona.

El crecimiento del bienestar en una región, localidad o municipio es el símbolo, desde mi punto de vista, del bienestar en toda una circunscripción territorial como lo es la ZMVM. Considero que si una localidad prospera es un síntoma de la mejoría registrada y que se irradia en toda la zona.

Así, uno de los elementos, entre muchos, que explican el fracaso en la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano consisten en que su elaboración se encuentra al margen de las experiencias y los hechos registrados en el estado y, en general, en la ZMVM; ahí está la clave.

Finalmente, considero que en tanto haya unidad por parte del grueso de los actores sociales, se podrá construir una estrategia urbana cuya posibilidad de ser exitosa en su desarrollo y aplicación se incrementará considerablemente. En el caso de que la respuesta sea negativa, seguirá habiendo muchos contratiempos en el tema de la obra urbana resultante. Me parece imprescindible indagar sobre las características de la planeación urbana, los gastos financieros y la concepción de rendición de cuentas imperante. Esta cuestión se analizará en el siguiente capítulo. Estos tres factores, articulados, posibilitan el incremento de la legitimidad gubernamental, obra concreta realizada y el aumento en las posibilidades de obtener victorias electorales.

Capítulo VI

Gasto público, rendición de cuentas en el municipio y planeación urbana

Introducción

Con base en referencias textuales, datos estadísticos, fuentes documentales secundarias, documentos obtenidos de internet, testimonios recolectados, etc., se revisó en este apartado algunos de los resultados concretos de la planeación urbana en los tres municipios que se han venido analizando: Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Tecámac, así como la utilización de los recursos financieros locales, administrados y ministrados para generar resultados concretos en las respectivas alcaldías en materia de planeación urbana.

Las preguntas principales de este capítulo son: ¿Cómo el gasto público y la rendición de cuentas afectan la planeación urbana?, ¿qué tipo de erogación realizan los tres municipios?, ¿a qué lo dedican?, ¿qué hace la diferencia en cuanto a inversión y gasto dependiendo del partido, del presidente municipal, o del contexto de referencia?

Será menester identificar cuál ha sido el papel del desarrollo social y local en cada municipio, con la respectiva identificación de los actores sociales implicados y su participación en la planeación urbana. Finalmente se estudiará, ¿qué tipo de participación ciudadana se acepta o se controla para vigilar el gasto?, ¿cómo se da la rendición de cuentas?, ¿cuáles son las alianzas de los presidentes municipales?, ¿con qué grupos económicos se le puede vincular?, ¿cuáles son los nuevos proyectos de desarrollo local, regional y federal?, ¿qué fallas ha tenido el sistema de planeación urbana?, y ¿cuáles son los esquemas de ordenamiento territorial y el concepto de desarrollo sustentable?

Se estudiará a partir de una metodología basada en el ejercicio de triangulación de conceptos y categorías, revisión de fuentes bibliográficas, revistas, notas periodísticas, pláticas con informantes clave, vecinos de las tres entidades de diferentes colonias, funcionarios públicos del municipio, etc.

Desarrollo humano, desarrollo local y la utilización de los recursos municipales en la construcción de la planeación urbana

En el contexto anglosajón-occidental, para Azuela y Duhau (1993, p. 228) “la planeación urbana está vinculada con la institucionalización de los planes de desarrollo urbano, la identificación de los instrumentos de planeación que originalmente eran patrimonio exclusivo de los expertos y el desarrollo humano y local.” Esto implica que no se conciben las políticas urbanas sin el florecimiento de las capacidades y bondades de las regiones y personas. En América Latina no existe una articulación integral entre estos aspectos. El desarrollo humano es visto desarticuladamente de la evolución urbana, industrial y económica (Sen, 1995; 2000). La masa de personas que integran el proletariado y *lumpen* proletariado es un ejemplo de la mayor importancia que le otorgan a la acumulación capitalista y la inversión extranjera en detrimento de la calidad de vida de la clase trabajadora integrada por personas dedicadas a oficios de rango azul, así llamados en el argot industrial y manufacturero.

Para el contexto de América Latina, el desarrollo humano no está vinculado con el desarrollo local. Sino que la principal característica es la evolución en el aspecto económico y político, la ganancia financiera y el establecimiento de relaciones diplomáticas que posibiliten la obtención de beneficios monetarios y gubernamentales, entre otros.

Sin embargo, la cuestión es establecer un vínculo entre cada uno de los desarrollos y la constitución del ordenamiento urbano. El desarrollo humano contiene el avance en el plano urbano, económico y social, incluyendo el aspecto urbano de las localidades y la planeación.

Ahora bien, el concepto se ha instalado en el centro de la discusión internacional fundamentalmente por su solidez conceptual, basada en buena medida en el trabajo de Sen (1976) y en la vasta discusión en torno a los informes de desarrollo humano en todo el mundo. Bajo esta perspectiva, los informes nacionales se han desarrollado con el objetivo de proporcionar una mirada fresca, independiente y creativa a la realidad de cada interés político y en especial los derechos políticos de los ciudadanos del Estado de México.

Durante las décadas de los años 50 y los 60 del pasado siglo el objetivo fundamental del desarrollo económico fue en los rubros industrial y mercantil.

El crecimiento y su medida estaba mediada por el Producto Interno Bruto (PIB), pues no necesariamente todo crecimiento del Producto Nacional Bruto per-cápita puede ser sinónimo de desarrollo sino va acompañado del florecimiento industrial (Alba, 1990).

Durante la década de los 70 se reconoce que además del crecimiento económico para lograr desarrollo se debía tomar en cuenta el concepto de desarrollo humano, es decir, reducir o eliminar la pobreza, la desigualdad y el desempleo logrando de esta forma equidad. También el desarrollo humano se puede definir como todo lo que se refiere al desarrollo del individuo en sí mismo como persona.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012) define hoy al desarrollo humano como “el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades”. Tal definición asocia el desarrollo directamente con el progreso de la vida y el bienestar humano, con el fortalecimiento de capacidades relacionadas con todas las cosas que una persona puede ser y hacer en su vida en forma plena y en todos los terrenos, con la libertad de poder vivir como nos gustaría hacerlo y con la posibilidad de que todos los individuos sean sujetos y beneficiarios del desarrollo regional en América Latina.

En este sentido, se introduce así un elemento claramente innovador en este enfoque respecto a los anteriores: la preocupación por el medio ambiente. Por tanto, durante los años 80 y 90, el objetivo fundamental del desarrollo económico pasa a ser la sostenibilidad.

En la década de los noventa como resultado de los esfuerzos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) surge una concepción donde se aprecia un nuevo entendimiento del concepto de desarrollo, el que a su vez, de cierta manera, converge con el manejado durante la década del 70.

Aquí, una visualización del desarrollo enfocado a la producción material es sustituida por otra, centrada en las aplicaciones de las capacidades del ser humano. Junto a ello, surge una nueva forma de medición del desarrollo conocida por el índice de desarrollo humano (IDH) (Bassols, 2002).

El desarrollo local es un proceso por el que se organiza el futuro de un territorio, de una localidad, como resultado de la planificación llevada a cabo por los diferentes agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales de un determinado territorio, manteniendo una negociación o diálogo con los agentes económicos, sociales y políticos de este. El desarrollo implica la búsqueda del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad local y concierne a múltiples factores, tanto públicos como privados que deben movilizar los numerosos factores para responder a la estrategia del desarrollo previamente consensuada mediante la construcción de regiones económicas (Bassols, 1983).

Para Alejandro Casalis (2009), el desarrollo local se puede entender, de manera muy sintética, como un proceso complejo, que es producto de una construcción colectiva local, que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio, incluyendo urbanos en torno de un proyecto común e incluir al conjunto de la población.

En este entendido, también el desarrollo local se trata de un complejo proceso de concertación entre los agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación del crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadanos que viven en ese territorio o localidad. Más aun implica la concertación con agentes regionales, nacionales e internacionales cuya contribución enriquece y fortalece ese proceso que tiene una lógica interna, que avanza de manera gradual y dinámica pero no lineal, que le da sentido a las distintas actividades y acciones que realizan los diferentes actores. Proceso basado en la alianza entre actores que se genera en un ámbito territorial inmediato, con el fin de impulsar procesos de cambio para el mejoramiento del bienestar urbano y las capacidades de mejorar las condiciones ambientales (Ibíd.).

Es difícil precisar si el desarrollo local se trata de un proceso voluntario o involuntario, lo que sí está claro es que en México, tiene una serie de

elementos asociables al concepto. No existe un único modelo de desarrollo local, hay tantos modelos como experiencias, las cuales constituyen modelos autónomos cuyo control debe ejercerse desde el ámbito local, si bien se precisa la necesidad de una "coordinación" y cooperación a escalas y ámbitos mayores y más amplios que el local.¹⁸

Es un proceso que nace y se compatibiliza con las nuevas peculiaridades locales de cada zona y del entorno urbano a la localidad que parte con ventaja cuando se trata de territorios homogéneos, con una población mínima, es decir, con una determinada extensión, que resulte suficiente para constituir la llamada "masa crítica" necesaria (Edel Mendicoa *et al.*, 2011).

Estos modelos persiguen normalmente las siguientes ventajas para el territorio, mejora de la calidad y nivel de vida de los ciudadanos, incrementa el grado de bienestar social, reduce la dependencia del exterior y mejora las condiciones para fortalecer el intercambio mutuamente ventajoso con el entorno exterior a la localidad. Refuerzan el espíritu colectivo como componente de acción consciente por el alcance del desarrollo social e individual.

Tal modelo posibilita el crecimiento y la generación de empleo, la conservación del medio natural y el desarrollo cultural de la comunidad.¹⁹ El desarrollo urbano municipal se basa en factores materiales e inmateriales, siendo estos últimos casi más decisivos que los primeros. Entre el grupo decisivo de factores podemos citar en orden de importancia como principales, los siguientes: la importancia de las empresas difusas, pequeñas y de núcleos poblacionales de tamaño reducido, la existencia de una sociedad cohesionada, basada en factores como la familia como elemento aglutinador y participativo a la hora de aportar mano de obra, asumir riesgos y canalizar ahorros y capital en la colaboración y la solidaridad, etc.

¹⁸ La cita central la puede encontrar el lector en fuentes adicionales. La página electrónica para encontrar el escrito es Padillas Sánchez, Y. (s/f). *Desarrollo local: Evolución del concepto*. Disponible en <http://www.monografias.com> › Estudio Social [Accesado el día 2 marzo de 2010]

¹⁹ Fundación comunitaria "Malinalco" (s/f). *Desarrollo local sustentable para Malinalco*. Fundación Comunitaria Malinalco. [En línea]. México, disponible en <http://www.fundacioncomunitariamalinalco.org/1-Fundacion/DesarrolloLocalSustentable.pdf> [Accesado el día 2 marzo de 2010]

En este sentido, los recursos financieros obtenidos del ramo fiscal son otro elemento fundamental para comprender el proceso de construcción de la política urbana, en especial, la manera en cómo se han manejado los recursos en el ámbito estatal y municipal. El manejo de los recursos locales está dado, en primera instancia, por la Dirección General de Recursos Materiales, la cual opera conforme a las atribuciones establecidas en el artículo 32 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) publicado el 19 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación. Sus objetivos son:

- Brindar un servicio eficiente a las unidades administrativas del Sector Desarrollo Urbano y Social, proporcionando los recursos materiales y servicios generales requeridos en tiempo y forma mejorando la calidad y optimizando los recursos aplicados.

- Desarrollar sistemas para la operación eficaz y oportuna en beneficio del Sector Desarrollo Social.

- Controlar regular y administrar los inmuebles en uso de la Secretaría, buscando optimizar su distribución así como los espacios de las áreas en cada una de las unidades administrativas.

- Proporcionar a las diferentes unidades administrativas los servicios necesarios en materia de acondicionamiento ambiental, con la finalidad de coadyuvar con el logro de objetivos de la Secretaría. Según la Dirección General de Recursos Materiales de la SEDESOL, los recursos locales con que cuentan los municipios del Estado de México son diversos. Debe haber una relación directa entre lo que hay y lo que ha ingresado en cuanto a recursos financieros, con el fin de promover el desarrollo de las entidades.

Los bienes inmuebles que tienen los municipios es otro factor incluido en el proceso de construcción de la política urbana porque son parte de la imagen y estructura urbana de los ayuntamientos.

En los cuadros 6.1 y 6.2 se ve la cantidad de dinero invertida en bienes inmuebles incluidos los medios de inversión económicos, financieros, naturales de los municipios, del 2000 al 2006 en los tres municipios. En este sentido, los recursos materiales que poseen las tres entidades, el gasto que ello implicó, no corresponde con lo adquirido.

Cuadro 6.1 Ingreso monetario por rubros en los tres municipios en estudio del periodo de 2000 al 2006

Clave	Municipios	Fondo General de Participaciones (FGP)	Fondo de Fomento Municipal (FFM)	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Fondo de Compensación del ISAN	Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos	Fondo de Fiscalización (FOFIE) o Coordinación en Derechos
121	CUAUTITLAN IZCALLI	1,284,114,980	55,014,784	20,822,597	71,500,843	25,165,682	240,731,270
94	ECATEPEC	4,092,742,567	82,100,102	66,179,832	228,321,349	58,438,562	727,577,799
47	TECAMAC	584,462,619	33,335,224	9,628,162	32,806,033	16,692,173	45,969,445
Total		5,961,320,166	170,450,110	96,630,591	332,628,225	100,296,417	1,014,278,514

Fuente: Secretaria de Finanzas (s/f).

Http: sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones/2010.

Cuadro 6.2 Ingreso monetario por rubros en los tres municipios en estudio del periodo de 2000 al 2006

Impuesto sobre Gasolinas	TOTAL PARTICIPACIONES FEDERALES	Impuesto sobre Loterías, Rifas y Sorteos	Impuesto sobre Adquisición de Vehículos Usados	Impuesto Local sobre Tenencia o Uso de Vehículos Automotores	Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (ISERTP)	TOTAL PARTICIPACIONES ESTATALES	Deducciones Totales
4,193,173	1,701,543,329	3,263,712	1,150,660	6,340,041	52,049,320	62,803,733	348,539,757
13,333,179	5,268,693,388	9,385,927	1,766,898	14,581,997	38,232,086	63,966,907	243,671,514
2,446,574	725,340,229	645,552	941,185	4,142,016	18,326,055	24,054,808	186,526,213
19,972,926	7,695,576,946	13,295,191	3,858,743	25,064,054	108,607,461	150,825,448	778,737,484

Fuente: Secretaria de Finanzas(s/f).

Http: sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones/2010.

La adquisición de bienes materiales no va de acuerdo con la cantidad de ingreso que entra, sobre todo en el caso de Ecatepec que es uno de los municipios más grandes de toda la república mexicana. Cada uno de los municipios realizó gastos sobre bienes inmuebles, sobre todo en rubros muy específicos que a continuación se describen:

- Sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles.
- Sobre conjuntos urbanos.
- Sobre anuncios publicitarios.
- Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.
- Sobre la prestación de servicios de hospedaje.
- Otros impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes, y que estuvieron vigentes en Ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago

Mientras que los beneficios que tentativamente se obtuvieron son:

- De agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Del registro civil.
- De desarrollo urbano y obras públicas.
- Por servicios prestados por autoridades fiscales, administrativas y de acceso a la información pública.
- Por servicios de rastros.
- Por corral de concejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos
- Electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes.
- Por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios.
- Por servicios de panteones.
- De estacionamiento en la vía pública y de servicio público.
- Por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público.

- Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública.
- Por servicios de alumbrado público.
- Por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.
- Por los servicios prestados por las autoridades de catastro.

Ahora bien, ¿cuáles son los otros elementos que explican la constitución de la planeación urbana? Interesa revisar cuál ha sido la utilización y el beneficio específico que se ha asignado a las tres entidades. Es fundamental observar la carencia de un mecanismo que asegure que los recursos que se le asigna a los municipios sean correctamente utilizados.

¿Cuál es ese mecanismo? ¿Cómo se puede “garantizar” que los ayuntamientos rindan cuentas a sus ciudadanos para que, en esta medida, aparezca la obra pública urbana y social concreta? Veamos.

Recursos locales, su definición, utilización, el papel de la rendición de cuentas en su aprovechamiento y el presupuesto de ingresos y egresos para la planeación urbana municipal

Desafortunadamente al realizar un balance del estado actual que guarda el derecho de acceder a la información de los asuntos financieros y monetarios del Estado de México y sus municipios en relación con la utilización de los recursos económicos, están reprobados. Estudios recientes han documentado que los organismos desconcentrados, fideicomisos y, en general, las empresas paraestatales no han mostrado fidelidad a los principios rectores de la transparencia (Ugalde, 2002).

A pesar de que nuestro país es miembro de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y en ese carácter es signatario de las 23 recomendaciones diseñadas para cumplir con las normas del llamado “gobierno corporativo” (Sandoval, 2006), México sólo ha podido cumplir con tres de ellas: la clarificación de los mecanismos de adquisición del control accionario de las empresas; la prohibición para que empleados, directivos o accionistas usen información privilegiada en beneficio propio, y el

acceso a la información precisa, relevante y oportuna para los miembros del consejo sobre los principales hechos que afectan a la compañía.

Asimismo, se han generado métodos fraudulentos para disponer indebidamente de los recursos públicos depositados en los fideicomisos. Por ejemplo, con dinero del erario se funda un fideicomiso público al que se le instala un consejo de administración formado en general por personas cercanas al funcionario que promueve tal fideicomiso. En relación con el problema de los conflictos de interés, muchas veces dichas personas resultan ser miembros directivos de una organización civil. Con ello se crean incentivos para triangular recursos públicos cuando el consejo de administración del fideicomiso público generosamente otorga un donativo a la asociación civil de los propios miembros del consejo de administración del fideicomiso.

Un ejemplo importante en México es la “Lotería Nacional”, de nueva cuenta, ilustra de forma clara el caso en cuestión. Todos recordamos el escándalo de la triangulación de fondos que se estableció entre la “Lotería Nacional”, el fideicomiso público “Transforma México” y la organización civil “Vamos México”, que tuvo como objetivo desviar recursos públicos procedentes de la “Lotería Nacional” para beneficiar a la fundación de la esposa del entonces presidente de la república, Vicente Fox.

La revelación de este suceso exhibió de forma palpable la situación en la que se encuentran muchos fideicomisos públicos en nuestro país y demostró la impostergable necesidad de garantizar el pleno acceso y divulgación de la información relativa al manejo y asignación de recursos públicos federales en las empresas públicas, incluidos aquellos con los que se realizan operaciones fiduciarias, bancarias y fiscales, lo que implica que la información de los “fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos” no pueda clasificarse como reservada.

No obstante, un avance innegable en esta materia lo constituyó la aprobación de la reforma legislativa que aumenta las facultades de revisión y fiscalización de la entidad de fiscalización superior de la federación para incluir a los fideicomisos y fondos que manejen y administren recursos públicos federales. La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 26 de octubre de 2004 y posteriormente fue dictaminada y aprobada en la Cámara de

Senadores el 22 de febrero de 2005. La reforma en cuestión adiciona la fracción VI del artículo segundo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y amplía la definición de “entidades fiscalizadas”, al incluir en este concepto a los fondos y fideicomisos que administren recursos públicos federales.

En concordancia con esta trascendental reforma originada en la Cámara de Diputados desde marzo de 2004, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública signaron el 6 de septiembre de ese mismo año un acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) para el control, la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos (Ibíd.).

En este acuerdo se consigna la obligatoriedad de publicar de manera trimestral informes sobre los recursos públicos aportados a estos instrumentos, así como de los rendimientos financieros, destino final y egresos realizados durante el periodo. De esta forma, desde el año 2000, se inició un proceso dinámico y gradual de redistribución de competencias y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno y un dinámico proceso de concertaciones y convenios, como resultado de la descentralización del poder político y los recursos que la originan, lo que conllevó a que el municipio se consolide, por lo menos en teoría, como la célula básica del sistema de gobierno, al ser el sustento de la división territorial y política de los estados.

Otro elemento importante para entender la forma de la política urbana, se estableció en el marco normativo estatal y municipal con el propósito de hacer posible la participación del gobierno y población, permitiendo mantener la homogeneidad y así contribuir en el proceso de desarrollo urbano integral del país. Con esto se hace evidente la necesidad de mantener actualizada la normatividad necesaria que genere una reglamentación acorde con las circunstancias particulares y las características propias de cada uno de los municipios y, además, que sea aplicable a las demandas y necesidades de la población del nuevo municipio mexicano.

No obstante lo trascendental de estas reformas, es que el municipio enfrentó una variada y compleja problemática que dificultó su consolidación como institución. Si bien es cierto que desde el punto de vista jurídico-político no existe distinción entre los municipios, las características heterogéneas que se presentan en el desarrollo regional de los estados, hacen imprescindible la participación coordinada del gobierno y la población, ya que estas reformas los hacen partícipes del cumplimiento de los objetivos de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo.

Después de nueve años de efectuadas las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, aún es posible observar que no en todos los municipios, los ayuntamientos operan con niveles aceptables de eficiencia, menos aun, desde el año 2000 en lo que a la utilización del recurso se refiere.

En cuanto a los municipios, desde la perspectiva de Espinoza Castillo (El Financiero, 1992), incluyendo los metropolitanos, existían grandes diferencias en los recursos reales y potenciales, así como una gran diversidad en los elementos que integran su realidad, así como una insuficiente capacidad técnica y administrativa para hacerse cargo del cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades contenidas en dicho artículo, especialmente en lo que respecta a los recursos económicos con el fin de considerarse un municipio metropolitano

Los recursos según la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de México influyen y deben ayudar a los ayuntamientos a garantizar que los municipios con el concurso de los estados, cuando sea necesario y según lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos, haciendo hincapié en el aspecto urbano (Gaceta Parlamentaria No. 2293 II, 2010):

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines

h) Seguridad pública y tránsito

Y los demás puntos que las legislaturas municipales determinen, según las condiciones socioeconómicas de los territorios, así como su capacidad administrativa y financiera. Otro factor fundamental es el análisis del presupuesto respectivo para la evolución de los planes y programas de trabajo de los alcaldes.

En cuanto a la fiscalización del gasto social y público en México, en primer lugar, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es responsable de la fiscalización “externa” de todo el dinero público. Cada año, la cámara autoriza las asignaciones gubernamentales de recursos, y la ASF trabaja en representación de la cámara con el fin de asegurar que el gobierno cumpla con el presupuesto nacional. Dichas agencias están orientadas a mantener una postura proactiva para combatir la corrupción en el poder ejecutivo, ya que son independientes de las agencias que estas auditan (Ackerman y Sandoval, 2007).

En segundo lugar, la Secretaría de la Función Pública (SFP) es responsable de la fiscalización “interna” en el poder ejecutivo. Es parte del poder ejecutivo, y el secretario es un nombramiento del gabinete del presidente. La agencia es una aliada útil del jefe presidencial en sus esfuerzos para combatir la corrupción de manera más eficiente y efectiva. Constantemente fiscaliza el flujo de fondos y es responsable de instrumentar el nuevo código del servicio civil de carrera de México. Aun cuando no castiga ilícitos cuando los descubre, se dedica principalmente a prevenir actos ilícitos (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM). En tercer lugar, independientemente de las acciones de la ASF, el mismo Congreso tiene derecho afiscalizar directamente el gasto del gobierno federal. Tanto el Senado como la Cámara de Diputados cuentan con Comisiones de Desarrollo Social, y la Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Cuentas Públicas y con una Comisión de Fiscalización (Ibíd.).

Estas comisiones también son parte del proceso de construcción de la política urbana. Están facultadas para investigar y fiscalizar el gasto social en materia urbana. Además, el Senado y los recintos de la Cámara con frecuencia presentan puntos de acuerdo o exhortos en donde se requieren cambios en el

comportamiento del poder ejecutivo, y están facultados para crear “comisiones especiales” para la investigación de un asunto en particular o un área del gasto público.

Entre los programas que ejercieron mayores recursos presupuestarios desde 1999 y sobre todo a partir del año 2000 hasta la fecha se encontraron: apoyo a los adultos mayores, grupos étnicos, atención a personas con capacidades diferentes, desarrollo integral de la familia, atención a la población infantil, a la mujer y la perspectiva de género, oportunidades para jóvenes, desarrollo agrícola, fomento a productores rurales, fomento pecuario, forestal, acuícola, artesanal y turístico. Destaca que no aparece la planeación urbana en este rubro (Ibíd.).

Un factor más es el proyecto del Gobierno del Estado de México (1996; 1997), a través de su Presupuesto de Egresos el cual fue elaborado bajo la premisa de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con los mexiquenses para brindarles seguridad integral, la cual se encuentra sustentada en tres pilares fundamentales: la seguridad social, la seguridad económica y la seguridad pública, dando prioridad al gasto social de conformidad con las estrategias y líneas de acción basadas en las políticas de ingresos y de contención del gasto, atendiendo lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

En el mismo tenor, tal como lo establece el Código Financiero del Estado de México y Municipios, es que exista un adecuado equilibrio entre los ingresos que el Gobierno del Estado estima percibir durante el próximo año y los recursos requeridos para sufragar el gasto público estatal, con una eficiente coordinación interinstitucional para mejores políticas públicas, un gobierno transparente y eficiente, y un esquema moderno de financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento.

Se consideraron los criterios de política económica emitidos por el gobierno federal, así como la valoración de la situación financiera prevaleciente en el Estado de México, con el propósito de seguir impulsando el desarrollo urbano integral de la entidad. Uno de los temas más importantes es el que compete al rubro de la seguridad económica en el gasto público y social, la

forma en cómo se eroga y sus características principales, para después analizarlo en materia urbana (Ibíd.), a continuación se estudiarán dichos temas.

Erogación, gasto público y gasto social en el Estado de México

Según el Presupuesto de Egresos Municipal del Estado de México el impacto redistributivo del sistema fiscal es un insumo fundamental para la toma de decisiones públicas informadas sobre diversas áreas de la sociedad, incluyendo la urbana (Gobierno del Estado de México, 2006). Estos instrumentos, pueden tener un impacto tan importante sobre el bienestar de la población y afectarla o beneficiarla terminantemente.

De acuerdo con lo anterior, se integró un panorama fiscal restrictivo en el cual el Ejecutivo Estatal por conducto de la Secretaría de Finanzas estableció una estrategia de planeación urbana que permitió, en consideración de las actuales circunstancias financieras, asignar de forma racional el gasto con mayor énfasis a lo más necesario, logrando que las acciones de la administración estatal se encuentren alineadas con dicho gasto, por lo que se previó beneficios tangibles, lo que a su vez favoreció de manera sustantiva a los habitantes del Estado de México.

El Gobierno del Estado de México, con la previsión del presupuesto de egresos, impulsó una política de gasto público dirigida a generar condiciones que contribuyeran a mejorar las oportunidades en la estructura urbana, en el ámbito social y para el mejoramiento de la estabilidad en lo económico, así como para impulsar el crecimiento y el desarrollo del Estado. La estrategia financiera que se previó tuvo que ver con el soporte en la integración de esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno y los sectores privado y social, buscando en todo momento una administración que incremente los ingresos públicos, y mejore la asignación del gasto público (Ibíd.).

En este sentido, “urgía” un saneamiento de las finanzas, así como contar con mayores recursos para el combate de la pobreza, la prestación de mejores servicios públicos, el equilibrio en el desarrollo regional y la competitividad de los empresarios mexiquenses. De igual manera, se buscó la aplicación de un

presupuesto orientado a resultados y la incorporación de diversas medidas para modernizar y simplificar el proceso presupuestario (Ibíd.).

El presupuesto que se sometió a consideración de esa jurisdicción consideró los objetivos, estrategias, líneas de acción y compromisos señalados en los pilares y cimientos del Plan de Desarrollo del Estado de México para el período 2005 y los programas que de este se derivan, como lo establece el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios; presupuesto que al tener una estructura programática reflejó el destino del gasto.

La visión del Gobierno del Estado de México para finales de la década de los noventa y principios del año 2000 fue ejercer una administración que aplicase de forma integral mejores soluciones a los problemas recurrentes de la sociedad en la entidad; cumplir con las demandas que la población planteó y brindar seguridad integral a los mexiquenses como lo establecía y aun hace el Plan de Desarrollo del Estado de México. Para ello, se esperaba generar condiciones propicias para la inversión del sector privado, y mejorar el ambiente general de negocios, replantear las políticas estatales para que las autoridades garanticen la plena vigencia del Estado de Derecho y dinamizar a las instituciones que ejecutan las políticas públicas con una mayor inclusión social.

Al revisar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) de Cuautitlán Izcalli se observa que el marco fiscal y presupuestal así como la construcción de los planes y programas de trabajo de los candidatos ganadores de cada uno de los tres municipios, con el objetivo de conformar la política urbana retomaron la formulación del Presupuesto de Egresos del año 2006 para el ejercicio fiscal, atendiendo a los siguientes objetivos (Gobierno del Estado de México, 2008):

- Ejercer un gobierno en el que todos los sectores de la sociedad, particularmente los más vulnerables, mejoren su capacidad para incorporarse al desarrollo mediante una gestión por resultados.
- Generar condiciones propicias para la inversión del sector privado y crear más y mejores empleos, así como mejorar el ambiente general de negocios, para que el mercado laboral sea más productivo y competitivo, así

como establecer alianzas estratégicas con el sector financiero para canalizar recursos a los proyectos socialmente productivos e impulsar el desarrollo agropecuario de la entidad con el propósito de beneficiar a las familias rurales.

- Replantear las políticas estatales para que las autoridades garanticen la plena vigencia del estado de derecho y las personas físicas y jurídico-colectivas gocen del fruto de sus esfuerzos con la confianza de que sus derechos están en buen resguardo, mediante el fortalecimiento de la seguridad pública y procuración de justicia, atendiendo a las demandas de la población.

- Fortalecer y dinamizar a las instituciones que ejecutan las políticas públicas de inclusión social y para construir una ciudadanía participativa y corresponsable de su bienestar individual y colectivo.

- Contar con sólidos cimientos para un moderno esquema de financiamiento que permita el desarrollo urbano y la salvaguarda de la disciplina fiscal, de tal modo que los egresos sean congruentes con los ingresos y se optimice la capacidad de respuesta gubernamental en materia urbana.

- Fortalecer la capacidad financiera de los municipios con el fin de que mejoren sus haciendas, incrementen sus ingresos y puedan cumplir con sus responsabilidades en la prestación de los servicios públicos.

- Incrementar el gasto para infraestructura urbana e inversión pública que mejore la prestación de los servicios públicos para fortalecer la calidad de atención a los gobernados.

En Tecámac, Cuautitlán Izcalli y Ecatepec, cada partido político planteó un presupuesto determinado con la posibilidad de beneficiar a las comunidades en materia de desarrollo urbano, al contemplar los programas, acciones, obras y servicios públicos que atendiesen a todos los sectores de la población, en especial, a los de alta marginación y de pobreza extrema.

Cada partido, implementó su respectiva política a través de servicios de atención directa a la población como la educación, la salud y la asistencia social, además de la inclusión de proyectos estratégicos de inversión para acrecentar la infraestructura urbana en el ámbito de los servicios básicos en las comunidades de la entidad.

En esta línea de acción, la participación de los municipios fue fundamental. Atendió a los principios del federalismo y planeación democrática y participativa. El gobierno del Estado de México propuso continuar asignando recursos a los municipios que mejorasen su capacidad de infraestructura urbana. Para ello, fue imprescindible fortalecer la coordinación y colaboración entre los dos órdenes de gobierno, a fin de que se identificaran y financiaran las obras y proyectos de mayor prioridad, los cuales deberían responder a las estrategias y objetivos del desarrollo social y económico de la entidad, señalados en los respectivos planes estatal y municipal del desarrollo.

En este sentido, el Ejecutivo Estatal estableció en el Decreto de Presupuesto de Egresos, los señalamientos para la aplicación del marco jurídico federal que norma esos recursos.

En ese entendido, se incluyen en el presente Decreto de los artículos 12, 13 y 14 que hacen referencia al manejo de los recursos al “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal”, “Fondo de Aportaciones Múltiples” y “Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal”; que el ejercicio de los recursos incluidos en esos fondos estará amparado en el contexto de Ley Federal de Coordinación Fiscal vigente, en especial en sus artículos 32, 33 y 46, para el primer fondo mencionado; 39, 40, 41 y 46 para las aportaciones múltiples; y por último los artículos 44 y 45 para el referente a la seguridad pública en el año 2000.

Por cierto, la obtención y aplicación de los recursos en el Estado de México se reglamenta en la ley del Decreto de Presupuesto de Egresos de aplicación federal. A su vez, los partidos políticos retomaron esta ley para elaborar sus propuestas de campaña en materia fiscal y de presupuestos así como su aplicación. Así, el proyecto de presupuesto de egresos de 1998 hasta 2009 en el estado y municipios para los tres ayuntamientos, utilizaron los recursos fiscales como gasto público en materia urbana más que como inversión lo cual posibilitó la mayor de las prioridades a las asignaciones presupuestarias destinadas al financiamiento del gasto social en materia urbana para asegurar la realización de las acciones que permitieran el cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción que se contemplaron dentro de los programas que de él se derivan, por lo que en la

propuesta el gasto social absorbió el 64.7% del total del presupuesto del Poder Ejecutivo y el 92.6% del gasto programable.

El manejo fiscal, social y público ha afectado a la situación del PIB en el Estado de México, específicamente en lo que se refiere al cobro y recaudación de impuestos, muy importante para la creación de obra urbana.

En este sentido, la recaudación de impuestos aumenta las aportaciones fiscales de las personas físicas y morales. Afecta con esto no sólo el monto del PIB de las personas en las entidades, sino también incrementan cierta participación fiscal sobre la obra urbana. A mayor recolección mayor desarrollo social y obra urbana.

En el cuadro 6.3 se compara el porcentaje de participación fiscal de cinco estados de la república mexicana incluido el Estado de México con respecto al PIB nacional. El Estado de México, desde 2001 hasta 2006 ocupó el segundo lugar de toda la nación, sólo debajo del Distrito Federal y del nivel nacional.

Cuadro 6.3 Participación fiscal en pesos de los estados de la República Mexicana con respecto al total nacional en el año 2001

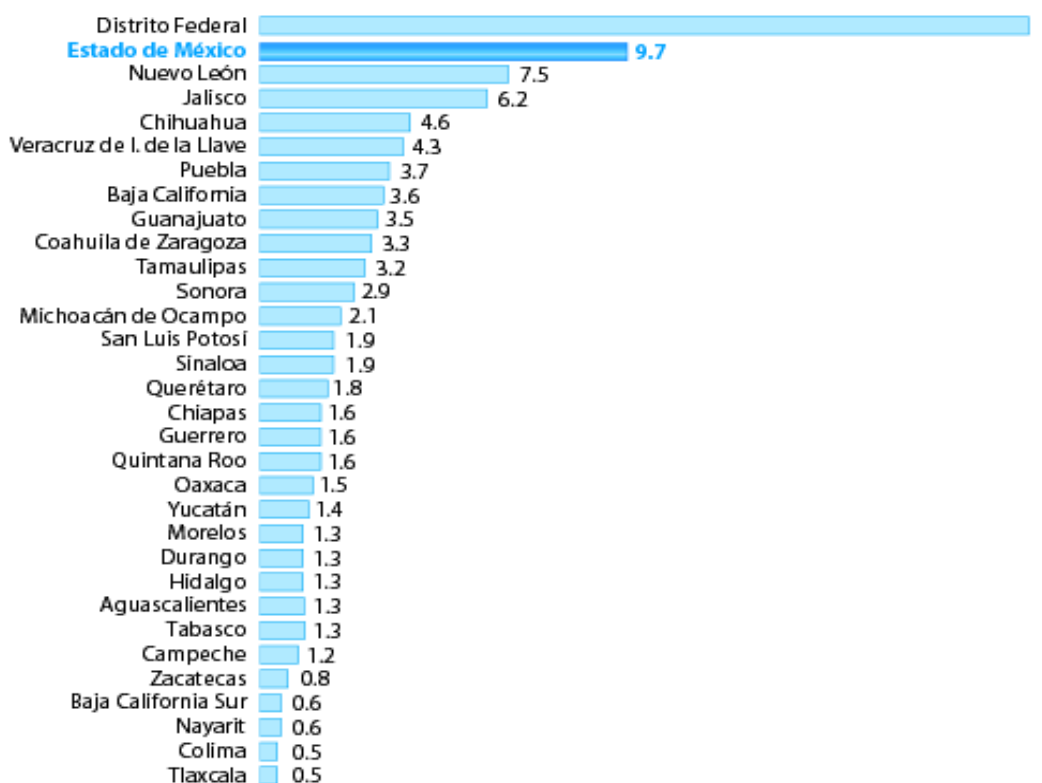
Distrito Federal	1 176 371 821
Estado de México	527 733 846
Baja California	183 592 039
Michoacán	116 280 930
Puebla	198 867 176
Total nacional	2,202,845,812

Fuente: Elaboración propia mediante los datos obtenidos del Consejo de Cuenca del Valle de México, CCVM

Ver, <http://cuencavalledemexico.com/informacion/estatal/estado-de-mexico/indicadores-socioeconomicos,2006>

Con la gráfica 6.1 se presenta la participación fiscal de cada uno de los respectivos Estados de la república mexicana con lo cual se observa que el Estado de México ocupa el segundo lugar en escala nacional:

Grafica 6.1 Participación fiscal de los Estados de la República Mexicana, 2006.



Fuente <http://cuencavalledemexico.com/informacion/estatal/estado-de-mexico/indicadores-socioeconomicos/2006>.

El Estado de México presenta un importante lugar entre los Estados que más recaudación tienen. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro 6.4, el PIB *per cápita* en dólares para el Distrito Federal de 1977–1994 ocupa la primera plaza en recaudación fiscal mientras que el Estado de México para 2007 ya no aparecería siquiera como los PIB más prósperos de la nación.

Cuadro 6.4 PIB *Per cápita* en dólares por Estado en el año 2007

Posición	Estado	PIB per cápita 2007*
1	DF	20,049
2	Nuevo León	15,170
3	Campeche	13,570
4	Quintana Roo	12,308
5	Chihuahua	12,284
6	Coahuila	11,963
7	Aguascalientes	10,816
8	Baja California	10,735

	Sur	
9	Sonora	10,534
10	Baja California	10,129

Fuente: División de Estudios Económicos y Sociopolíticos de Banamex.*Cifras en dólares.
http://www.seplan.gob.mx/des/pla/pib_banamex_2007.pdf

Esto en parte explica que los problemas en la evolución de la obra urbana en Tecámac y Cuautitlán Izcalli se deban a la merma en finanzas municipales, especialmente, las aportaciones fiscales (en dólares) y la capacidad crediticia, dos factores poderosos para comprender la génesis y evolución de la política urbana. Sobre este respecto, *FitchRatings* calificó y relacionó la inadecuada calidad crediticia de Izcalli con la inexistente participación del PIB en el Estado de México y un estancamiento en el desarrollo urbano (Andrade y De la Torre, 2006).

Sin embargo, los cambios en las circunstancias o condiciones económicas tienen una mayor probabilidad de afectar la capacidad de pago oportuno de la deuda pública, así como los gastos sociales y públicos que se van originando, puesto que para obligaciones financieras calificadas con categorías superiores, la observación negativa para el municipio de Cuautitlán Izcalli indica una posible baja en la calificación en el corto plazo del PIB (Ibíd.).

Lo anterior obedece a que hubo un deterioro en las finanzas públicas municipales, lo cual, además de Izcalli también le aconteció a Tecámac debido al crecimiento sostenido del gasto corriente y de las transferencias municipales no etiquetadas, afectando la generación de ahorro interno y a la inversión en obra urbana como la pavimentación de las calles y el desazolve del drenaje (flujo libre de recursos para servir a la deuda y/o realizar inversión).

En Tecámac hubo un debilitamiento de la posición de liquidez, que ha tenido como consecuencia un recurrente endeudamiento de corto plazo y la desatención de áreas urbanas muy importantes tales como el saneamiento de los pozos de agua que abastecen a gran parte de la zona norte del Estado, incluyendo los municipios mencionados.

Uno de los problemas que aquejó tanto a Izcalli como a Tecámac fue la situación financiera de “OPERAGUA” (organismo descentralizado de agua y saneamiento) que afectó la planeación urbana de los servicios públicos, y que

ninguno de los alcaldes “ganadores” o electos detectó, y por ello, se originaron decrecientes niveles de inversión municipal, que se concentró, principalmente, en el debilitamiento de la inversión en el gasto público a pesar de los mayores requerimientos de infraestructura derivados del crecimiento poblacional, que causó la construcción de “Real de Tecámac” además de otros fraccionamientos y unidades habitacionales sin una planeación eficiente acorde con los flujos migratorios, el uso del suelo y la demanda real de vivienda (Gobierno del Estado de México, 2009).

Caso contrario es el del municipio de Ecatepec. Tuvo sólidas fortalezas devenidas de la correcta utilización de los recursos fiscales y del presupuesto público, estas son: una sólida estructura de ingresos caracterizada por una buena recaudación de ingresos propios, en términos *per cápita* y como proporción de los ingresos totales. Se registraron bajas contingencias en materia de seguridad social, ya que el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y sus Municipios (ISSEMyM) fue el encargado de cubrir estas erogaciones para los empleados municipales. Hubo una perspectiva económica favorable y niveles de bienestar social potencialmente superiores a la media nacional.

En este sentido, durante 2005 Cuautitlán Izcalli percibió ingresos totales por \$604,600,000 de los cuales el 41.1% correspondió a ingresos propios (\$248.5 mdp), que equivalían a \$483 *per cápita*, indicadores que en ambos casos compararon favorablemente con las medianas de 68 municipios calificados por *FitchRatings* en 34.1% y \$473, respectivamente (Ibíd.).

Cabe mencionar que entre estas medianas se encuentra Ecatepec con una importante obra urbana realizada por los gobiernos panistas y perredistas, es decir, la oposición partidista. Tecámac no tuvo la misma suerte. La recaudación fiscal de este municipio fue discreta. Para Tecámac la recaudación de recursos observó una ligera disminución, explicada principalmente por una menor actividad de la industria inmobiliaria. A pesar de ello junto con Ecatepec, en específico, el impuesto predial mostró un aumento en términos reales de 7.1%, alcanzando un nivel *per cápita* de \$200.

Por su parte, de acuerdo con el Panorama Socioeconómico del Estado de México (2000), las participaciones municipales tanto de Izcalli como de

Tecámac registraron un monto de \$204,600,000 y para los tres municipios los recursos del Fondo IV del Ramo 33 \$129,200,000, no muy alto en comparación con Ecatepec cuyos ingresos disponibles se mantuvieron en un nivel similar al registrado en 2004 con un total de \$582,300,000. Esto incidió en la elaboración de políticas urbanas. Al primer trimestre de 2005, estos ingresos mostraron un incremento moderado, en línea con lo proyectado en el presupuesto del ejercicio estatal.

En cuanto a los egresos, en los tres municipios, en comparación con el nivel del Estado de México, el gasto operativo continuó creciendo de forma importante (12.8%), a pesar de que el rubro de servicios personales mostró un mayor control (1.5%). De igual manera, las transferencias realizadas con recursos no etiquetados registraron un aumento significativo (34.3%), destacándose el monto destinado al DIF municipal.

En consecuencia, desde 1999 hasta 2005 en los tres municipios, el gasto antes de inversión consumió la totalidad de los ingresos disponibles y el ahorro interno alcanzó su nivel mínimo como proporción de dichos ingresos; sin embargo, cabe destacar que el avance presupuestal, después de 2006, muestra un control importante en el gasto operativo.

Considerando lo anterior, *Fitch Ratings* colocó en observación negativa la calidad crediticia de la entidad de Izcalli y, sin decirlo, de Tecámac, con lo cual de no mantenerse el citado control sobre el gasto operacional no podría repartirse en los rubros que competen a los otros ejes de la sociedad, y al urbano también, claro está (Ibíd.).

En lo que se responde a esta cuestión, la inversión municipal (sin considerar los recursos del FISM, Ramo 33) promedió \$57.0 mdp y 9.8% de los IFOs en el periodo 2000-2005, proporción inferior a la mediana del GMF (20.2%). Por consiguiente, los balances financieros han sido deficitarios en Izcalli y Tecámac, lo cual provocó con ello un incremento sensible en el nivel de sus pasivos no bancarios, el debilitamiento (esto no pasó en Ecatepec) de su posición de liquidez y la necesidad de contratar financiamientos a corto plazo para solventar sus requerimientos de efectivo, provocando con ello un endeudamiento considerable.

No obstante, con base en el referido control sobre el gasto operacional, el presupuesto de egresos de 2006 se estimó que el ahorro interno y la inversión municipal se regularían. Si cada partido político tiene su forma de operar, la población juega un papel sumamente importante en la observación de las actividades y los resultados obtenidos, porque la recaudación en materia de ingresos y presupuestos va de la mano con el ingreso *per capita* y con el poder adquisitivo, además, porque esto es fundamental para la emergencia de políticas urbanas.

El ingreso *per cápita* anual de los mexiquenses, está abajo de la media nacional, que es de ocho mil 500 dólares anuales, situación que refleja que uno de los retos más importantes a los que se enfrenta el Gobierno del Estado de México, es el combate a la pobreza y la creación de fuentes de empleo mejor remunerados, reconoció en una entrevista el entonces secretario de Finanzas en 2008 realizada por el diario PODEREDOMEX, Luis Videgaray quien además expresó:

“Somos la entidad más grande del país con más de 14 millones de habitantes, pero ser muchos no quiere decir que seamos ricos. En el estado de México existen áreas marginadas tanto rurales como urbanas y ahí está el reto (Rosas Suárez, Periódico PODER EDOMEX, 2007). Asimismo –explicó– el ingreso de los mexiquenses a partir de 2007 se halló debajo del promedio nacional, porque si bien se tienen indicadores superiores a entidades como Chiapas o Guerrero, no se ha conseguido estar arriba de la media, situación que obedece a que existe una dispersión en la distribución del ingreso”.

Esta situación afecta la planeación urbana. Y una situación urgente por atender en el ámbito social es la marginación urbana. Superar esto, implica dar cauce a los recursos fiscales en aras de la superación del atraso urbano, por ejemplo, la atención de una buena cantidad de servicios públicos faltantes: drenaje, agua, luz, etc. Según la nota, Videgaray aseguró que el bajo ingreso afecta la recaudación, pues es obvio que una economía rica, permite una mejor base tributaria, aquí está el meollo del asunto, mayores ingresos significan mayores recaudaciones y, por lo tanto, una mayor obra urbana.

En este tenor, el PIB que existe en el Estado de México incide en la reducción o ampliación de la recolección de recursos financieros y en la

construcción de políticas urbanas. De hecho, para mejorar el ingreso en el gobierno estatal, desde el año 2000, se ha impulsado una política de desarrollo del Estado de México, en la que se da prioridad a una permanente promoción de empleos en la entidad. Situación que se observa en el hecho de que durante 2004, con base en estadísticas de la Secretaría del Trabajo, los trabajadores permanentes y eventuales afiliados al IMSS promediaron 1,111,381 trabajadores; lo que se reflejó en la creación de 77,452 empleos respecto de los registrados en 2005 (INEGI, 2011).

En términos anuales, este comportamiento tuvo un incremento de 7.5% , cifra superior al promedio de 6.4% del resto de las entidades federativas. En congruencia con el tamaño de su población, el estado de México constituye el mercado de trabajo más grande del país, con 5.800,000 personas ocupadas, lo que representa una participación del 13.6% del total nacional.

En el cuarto trimestre de 2005 la tasa de desocupación en el estado fue de 5.1% de la Población Económicamente Activa, porcentaje mayor al 4.2% que se registró en el mismo trimestre del año previopresupuestos para la política urbana municipal en México (Ibíd.).

La claridad en la utilización de los montos fiscales recolectados es una de las claves para la constitución de los planes y programas en materia urbana, pues aunque se sacrifica el ingreso, una parte de la base tributaria sería utilizada para la creación de obra pública e infraestructura de servicios públicos. La rendición de cuentas *accountability* es un medio que posibilita saber el destino de los recursos monetarios recolectados.

Democracia y protección a los recursos del gasto social y público

La vigilancia de los recursos del gasto social y del presupuesto asignado al gasto público es fundamental para observar su utilización en el campo de las políticas públicas y la planeación urbana. El presupuesto del gasto público es la principal herramienta con que cuentan las autoridades para ejecutar las políticas públicas en México.

Un elemento clave de la capacidad de recaudar impuestos es el beneficio social del gasto público. Es decir, la forma como el aparato

gubernamental le devuelve a la sociedad los recursos que le quita por la vía de los impuestos. Eso importa tanto o más que la legitimidad democrática para cobrar impuestos. Por ello, el fracaso sistemático de las iniciativas de reforma fiscal en México en las últimas décadas no puede explicarse sólo por el carácter autoritario del régimen de partido hegemónico, ni la presente alternancia democrática es garantía para el éxito de estas reformas. Para superar el fracaso será necesario evaluar la calidad del gobierno, o la forma por la que les devuelve a los ciudadanos sus impuestos a través del gasto público.

En México, esta evaluación de la equidad en el gasto público en México lleva a cuatro generalizaciones básicas. Estas son: el gasto público en México es regresivo en términos absolutos, lo cual significa que llega en mayor proporción a los sectores más ricos que a los más pobres de la población. Esto es así en particular en el caso del principal instrumento redistributivo del gobierno federal en México: el gasto social (Scott Andretta, 2006).

Como consecuencia de la extrema desigualdad del ingreso que impera en las zonas metropolitanas del Estado de México este tipo de gasto se ha vuelto progresivo en términos relativos (Negrete y Salazar, 2009). Es decir que si consideramos individualmente a los hogares, el gasto representa una proporción mayor del ingreso de las familias más pobres, por lo que tiene un importante potencial redistributivo que ayuda decididamente a la reconfiguración del ingreso monetario de las familias en el Estado de México.

Para aplicar un tanto por ciento de este monto en la constitución de obra urbana, existen obstáculos entre los que se encuentran las grandes inercias en las asignaciones pasadas del gasto social y el poder de los sindicatos de trabajadores públicos en estos sectores. Superar ambas cuestiones es menester para pensar en usar los recursos del gasto público dirigidos a la obra urbana.

En el rubro vinculado a la distribución funcional del gasto público en el Estado de México en el 2001; el rubro que compete a los ingresos de los Estados y municipios, no existió un direccionamiento de los recursos a favor de la planeación urbana. Los bienes y servicios públicos básicos absorbieron menos del 9% del gasto neto total en 2001.

Le siguieron otros rubros importantes del gasto público federal que no tienen un objetivo redistributivo directamente en la obra urbana; estos son el costo financiero de la deuda pública, las participaciones a los estados y municipios, los apoyos a los ahorradores y deudores (IPAB), y, en menor proporción, a la inversión en infraestructura de energía, comunicaciones y transportes.

El gasto que se origina con fines redistributivos es el gasto social. No obstante, no todo el gasto social tiene esta función, por ejemplo, elevar la escolaridad promedio de los trabajadores incrementa las oportunidades económicas para todos al permitir un mayor crecimiento económico (Scott Andretta, 2006). Pero eliminan el riesgo por completo para quienes se benefician directamente de ellas.

En otras palabras, el gasto social representa en su gran mayoría provisión pública de bienes y servicios privados como son las oportunidades educativas y la atención médica que benefician a los hogares en forma diferenciada. En ello se funda el potencial redistributivo de este gasto. Ahora bien, en el caso del acceso limitado de los pobres a algunos rubros del gasto social en México refleja problemas en la demanda como en la oferta de estos servicios (Ibíd.).

El problema principal por el lado de la demanda se origina en la distribución del ingreso y la pobreza extrema. Este es el costo prohibitivo aún para la obra pública urbana y para la educación pública después de la primaria para los sectores más pobres, no sólo por los costos directos (útiles escolares, etc.), sino por el costo que significa el tiempo dedicado a la educación en términos de ingresos perdidos. Por ello se necesita de la participación de la ciudadanía para vigilar y disponer acertadamente de los recursos fiscales e impositivos para el gasto público consignado a la obra urbana. Se requiere de la aplicación activa de la ciudadanía en este tipo de asuntos (Ibíd.).

De todo lo anterior, surge una pregunta ¿Qué tipo de participación ciudadana se acepta o se controla para vigilar el gasto público y social? ¿Cómo se da la rendición de cuentas? ¿Cuáles son los elementos característicos de la rendición de cuentas?

Es fundamental relacionar, por una parte, la concepción del presupuesto fiscal, gasto social y público, y por otra, la rendición de cuentas, la obra urbana, los discursos de electorales y los discursos de los vecinos caracterizados por la participación ciudadana en el proceso de configuración de la política urbana.

Para empezar, parafraseando a Ackerman y Sandoval (2007), el uso del gasto público y fiscal amenaza el núcleo mismo de la democracia, la libertad de elección de la ciudadanía de hablar, pensar y escuchar, la estructura urbana misma y, además, altera el proceso de rendición de cuentas que existe entre los ciudadanos y el estado.

Para Ackerman (2006^a, p. 11) cuando se utilizan fondos gubernamentales para apoyar intereses partidistas “en vez de resolver problemas colectivos, el estado renuncia a su función gestora de la transparencia en cuanto a la utilización de los recursos financieros y soporte principal de la visión ‘anticorrupción’ como aval del interés general.”.

Desde la visión de Ackerman (2005, p. 7) “el conteo efectivo de boletas el día de las elecciones no garantiza la rendición de cuentas y el buen gobierno.” El uso de los programas sociales del gobierno con propósitos políticos amenaza el núcleo del sistema democrático en su conjunto; la autonomía de las personas para elegir y expresarse (Ackerman, 2006b). También afecta el desarrollo de los planes de desarrollo urbano ya que se interrumpe la continuidad de la obra pública para privilegiar los intereses políticos. La rendición de cuentas incide en la claridad del uso de los recursos económicos y su uso en la constitución de la obra urbana.

Al romperse la cadena de rendición de cuentas que supuestamente vincula a los ciudadanos con sus representantes electos, disminuye la voluntad de dichos funcionarios para abordar los males sociales, se descuidan temas necesarios como la infraestructura carretera y la dotación de servicios públicos (Linz, J y Stepan A., 1978). Esto limita el desempeño del sistema democrático en su conjunto y presenta el riesgo de que se generalice el desencanto por la forma de gobierno *democrático*. Por lo tanto, el uso político del gasto social no sólo carece de principios, sino que debilita los cimientos mismos del edificio democrático (Sen, 1995).

La democracia no se conquista de una vez y para siempre. Se trata de un horizonte en movimiento que debe actualizarse constantemente para garantizar su relevancia y efectividad continuas (Ibíd.).

Más aún, los sistemas democráticos deben dar resultados, deben probar su valor mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos menos aventajados. De lo contrario, “la desilusión democrática” amenaza con llevar a la práctica un régimen que prometa ayudar en cuestiones materiales, independientemente de su naturaleza democrática (Manin, B., Przeworsky, A. y Stokes, S., 1999).

Esto provocaría una caída en espiral del desarrollo en la esfera política, urbana y económica que llevaría a un retorno de los gobiernos autoritarios y populistas responsables de convertir a Latinoamérica en el continente más desigual del mundo.

Incluso, en el tema del ordenamiento territorial, afectaría el uso que la ciudadanía, la población, los individuos, etc., hacen sobre el suelo, sobre las modalidades de ocupación y los resultados de determinada acción sobre el suelo y la tierra. La participación ciudadana es menester para vigilar la utilización de los recursos fiscales y para el monitoreo de la obra urbana concretada.

El papel de la ciudadanía en los programas de abastecimiento de recursos y el desarrollo urbano municipal

Existe un sistema especial que fomenta la participación discursiva y pragmática de la ciudadanía en la planificación urbana y la asignación de presupuestos así como su utilización. De mucha importancia para la creación de política urbana es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural SCDUR.

Es un sistema diseñado que potencializa y fomenta la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo urbano a través de la elaboración de planes, programas y proyectos. Lo utilizan los municipios para abastecer eficientemente de servicios públicos; para monitorear hasta los más grandes como Ecatepec, y toma en cuenta el papel de las instituciones estatales en un contexto de descentralización con su siguiente privatización en el medio socioeconómico, las cuales trabajarían de forma coordinada, formulando en conjunto las políticas públicas municipales y nacionales que

asegure detentar el abastecimiento de otros beneficios, incluyendo los recursos humanos(Pérez, 2005).

De acuerdo con lo anterior, se generan las políticas públicas en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR). Una tarea fundamental para que el poder local se fortalezca, es que la participación ciudadana sea real y efectiva.

Al menos para el caso de las tres localidades que hemos estudiado, podemos iniciar el análisis por el tema de la rearticulación del tejido social para ir construyendo la gobernabilidad democrática, la cual es construible en relación con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el "nuevo" marco de acción.

En términos legales el SCDUR está concebido como el medio principal de participación de la población municipal. En ese sentido los Consejos de Desarrollo (en sus diferentes niveles) se constituyen en instancias y espacios democráticos y deliberativos, para la participación ciudadana, sobre la base de la coordinación interinstitucional.

Es decir, es una herramienta de largo alcance para la búsqueda del desarrollo económico, político y social de las comunidades y de las urbes. En el nivel municipal se concibe un punto de encuentro de los diferentes actores y sectores locales que, coordinados, planifican la realización de planes y programas fortaleciendo el poder local para crear un sistema territorial local de planificación del desarrollo que se convierte en política pública urbana municipal.

En ese sentido, parece vital tener en cuenta lo que establece la Ley en la materia: organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Las funciones están orientadas hacia el fortalecimiento de la democracia, asignando papeles protagónicos a la ciudadanía en áreas de control y auditoría de la gestión gubernamental nacional y municipal, planificación participativa, obtención de financiamiento, ejecución de proyectos, así como de actividades inmediatas orientadas al desarrollo urbano.

Estos elementos serán fundamentales para consolidar la participación ciudadana, como un componente importante del sistema democrático, extendiéndola hacia la inclusión en el poder de decisión municipal. Cabe resaltar que la libertad democrática no existe sin la intervención de los ciudadanos; mucho menos puede hablarse de ella si además de los derechos políticos no se tiene acceso a los bienes urbanos, materiales y espirituales necesarios para el pleno desarrollo de la persona.

Ello significaría que el Estado deja de lado las demandas sociales en cuanto a la vivienda, salud y educación y otras que le atañen. Pudiéndolas hacer más efectivas trasladándolas a otras esferas del gobierno, dentro de un nuevo espíritu de administración descentralizada y de un nuevo tipo de interacción entre el poder público y la sociedad. En tal sentido, el nivel municipal, sería esa esfera de gobierno para que se convierta en un desarrollo urbano autosostenible.

Es la alternativa ideal para permitir a la ciudadanía y a los actores locales, en general, participar en la creación de políticas públicas más democráticas, más éticas y, por tanto, más eficientes, con todo el apoyo del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, particularmente los niveles comunitario y municipal, para la legitimidad frente al Estado. La cuestión es que la participación ciudadana tiene un enorme reto en la formulación de las políticas públicas de índole urbano, sobre todo municipal.

Es importante entender que el poder local, como lo indican algunos autores, está íntimamente relacionado con el tejido social. Significa que los grupos comunitarios deben estar debidamente organizados, para priorizar necesidades, planificarlas y constituir las en planes, programas y proyectos, los cuales se traducen en insumos para la planificación participativa local y urbana.

Por otro lado, participar con responsabilidad social, entendiendo el involucramiento directo de actores y no sectores propiamente, creando un sistema y modelo de desarrollo propio que se inscriba en el marco nacional del desarrollo, donde todas las entidades locales participan en los asuntos públicos.

Espinoza Castillo (El Financiero, 1992; p. 47) denota que dentro de este nuevo modelo es importante que “el gobierno federal y estatal le otorgue una

mayor importancia al gobierno local, como el agente más inmediato de la ciudadanía como parte de los municipios denominados como metropolitanos.”

Esos factores de éxito garantizan la formulación de las políticas públicas acordes con las particularidades de los municipios, porque el proceso se iniciará desde la priorización de necesidades comunitarias pasando por el filtro local para legitimar las demandas populares.

Desde esta perspectiva, el SCDURural no se constituye en el elemento dinamizador de la descentralización en el municipio, pero sí en un buen auxiliar en la formulación y procesamiento de datos para la generación de políticas de desarrollo urbano.

Sería urgente crear las condiciones institucionales, legales y financieras para que los municipios puedan participar activamente dentro del proceso de descentralización, y que no dependan del poder central en cuanto a la elaboración de planes, programas y proyectos, y esos se inscriban dentro del marco nacional de desarrollo.

Pero el gran faltante es que ese marco nacional del desarrollo, aunque se encuentra en el interior del Estado Nacional no cuenta con planes de trabajo de corto, mediano o largo plazo, tampoco en cuanto a obra urbana se refiere. Ese es uno de los grandes retos del Sistema de Consejos de Desarrollo, es decir, generar las condiciones institucionales, políticas, financieras y principalmente de la participación ciudadana, para orientar el camino de la planificación del desarrollo urbano y social en general.

De esta manera el SCDUR se constituye en un instrumento orientador (no rector) de las políticas públicas, en temas como: desarrollo urbano, desarrollo sostenible, participación ciudadana, educación, salud, vivienda, etc. Parte de lo comunitario hacia lo nacional.

Al respecto, Castles y Davidson (2000), señalan que debe cambiarse la visión y forma de la participación ciudadana, tanto para fortalecer el poder municipal, como para que las políticas públicas que se generen se constituyan en los ejes motores del desarrollo económico, urbano, político y social, tan urgido por el país, en general.

Este proceso requiere de que el gobierno central, muestre y haga efectiva la voluntad política de tomar en cuenta las priorizaciones que se

realicen desde el nivel comunitario y no imponer sus proyectos, los cuales desentonan en todo el proceso de una planificación urbana participativa. Esa voluntad que debe ser acompañada de la facilitación de los recursos técnicos y financieros, significa dar un nuevo paso en la administración y gestión pública, una nueva forma de hacer política municipal, con más participación ciudadana, una nueva concepción de las relaciones entre el estado y la sociedad.

Creo que la participación ciudadana debe ser un agente activo que fiscalice, audite, proponga y participe involucrándose directamente en reformular una administración no estática sino estratégica, consensuando y orientando procesos de planificación urbana. Lo anterior, originaría un mecanismo de rendición de cuentas y monitoreo de resultados cuyo fin principal es la vigilancia en la utilización de los recursos asignados para las funciones municipales, sobre todo, el gasto público y el gasto municipal. No obstante, antes de pasar a este punto, es necesario definir qué es rendición de cuentas y analizar la rendición de cuentas en los municipios.

Rendición de cuentas en Izcalli, Tecámac y Ecatepec ¿Teoría o práctica?

Para empezar, primero es menester dar una vuelta conceptual hacia aquellos elementos que posibilitan la constitución de un sistema de fiscalización paraestatal y la incidencia que tiene sobre la planeación urbana. Existen amenazas fundamentales para la construcción de un buen gobierno así como de la aplicación del derecho para la rendición de cuentas y el ordenamiento urbano, estos son: la corrupción, los discursos electorales, el clientelismo y la captura. Estos fenómenos se refieren al uso de cargos públicos y medios de expresión para obtener ganancias privadas y su impacto va mucho más allá de la simple distracción de fondos.

Para Rose-Ackerman (1999, p. 45) “la corrupción, además de enriquecer directamente a burócratas individuales, distorsiona los mercados y entorpece la prestación de servicios que son responsabilidad directa de los gobiernos.” Los discursos electorales utilizan los foros mediáticos de manera poco responsable para hablar de “promesas gubernamentales” que en muchos de los casos no llegan a cristalizarse. Por su parte Stigler (1971, p. 67) considera que “la captura, además de proporcionar rentas a actores económicos específicos, no

regula sino que altera en gran medida los mercados y empeora la posición de los consumidores, los trabajadores y el medio urbano con respecto a las sociedades mercantiles.”

En general, se acepta la noción de que la mejor forma de combatir a este “monstruo de tres cabezas” es menester fortalecer la “rendición de cuentas” con la participación ciudadana, en especial, en el gasto social y el gasto público. En sentido literal estricto, el término rendición de cuentas se refiere a poco más que la capacidad o la posibilidad de respuesta o confianza de alguien o algo.

Conforme a esta noción minimalista, la rendición de cuentas del gobierno se restringiría a la forma más básica de contabilidad (por ejemplo, el año pasado se construyeron tantos kilómetros de carreteras, se gastó esta cantidad de dinero, este número de alumnos asistieron a las escuelas públicas, etc.). Podría requerirse también la existencia de alguien que revisara las cuentas como un principio de “exposición mínima”, por así decirlo, pero no mucho más.

Como se puede observar factores como la transparencia, el castigo, el desempeño, la corrupción, la vigilancia externa, los intereses públicos, el poder y las relaciones mandante-mandatario quedan fuera de esta definición básica del concepto de rendición de cuentas (Barrueto, 2001).

Resulta evidente que tal definición es insuficiente. Una contabilidad básica no son palancas con fuerza suficiente para llegar a las metas de un buen gobierno y la aplicación de los planes y programas que estipulan la creación de obra urbana.

Andreas Schedler (1999, p. 14) incorpora este elemento a su definición de rendición de cuentas, e incluye también la responsabilidad, o “la obligación de los funcionarios públicos de informar acerca de sus actos y explicarlos”, y la imposición, o “la capacidad de las agencias de rendición de cuentas de imponer sanciones a quienes ostentan el poder, en caso de que violen su deber público.”

La definición de Schedler agrega los conceptos clave de “información”, “explicación” y “agencias de rendición de cuentas”. El autor nos anima a ir más allá del requisito relativamente pasivo de exposición mínima, para incluir una

apertura más proactiva por parte de los funcionarios públicos. Ahora bien, la definición que propone Mulgan (2000) para describir la rendición de cuentas enfatiza, precisamente, la naturaleza externa de la relación de rendición de cuentas. Afirma que la rendición de cuentas incluye tres elementos centrales:

1) Es externa, pues se rinden cuentas a otra persona o dependencia ajena a la persona o dependencia que asume la responsabilidad.

2) Que la otra parte, la que rinde cuentas involucra interacción e intercambio social, pues una de las partes, la que pide cuentas, busca respuestas, rectificación y exige sanciones.

3) Implica derechos de autoridad, pues quienes piden cuentas hacen valer derechos de autoridad superior sobre quienes deben rendir tales cuentas.

Este tercer elemento de la definición del autor introduce un nuevo elemento crucial en nuestra discusión: “autoridad superior”, que incluso podría ser utilizado en los municipios para dilucidar en qué gastan los gobernantes.

En esta línea, la rendición de cuentas siempre implica poder. Sólo es posible hablar de rendición de cuentas si el observador se encuentra por encima del observado. De hecho, en esta línea de pensamiento, otros autores afirman que la rendición de cuentas sólo puede existir como elemento de una “relación mandante y mandatario” (Moreno, 2003).

¿Será posible que sólo se pueda hablar de rendición de cuentas si el actor que debe rendirlas se encuentra al servicio directo del actor que pide cuentas? ¿En un municipio, es posible esto?

De acuerdo con Kenney (2003), podría argumentarse que la visualización de una rendición de cuentas “horizontal” toma en cuenta el carácter externo y la existencia de una autoridad superior, elementos importantes de las relaciones de rendición de cuentas, sin embargo, de ninguna manera necesarios para que exista esta.

Parece que las relaciones “horizontales” de rendición de cuentas entre dos actores que tienen el mismo nivel de autoridad son comunes en todas las áreas de la vida y la política ¿Es posible que un legislador responsabilice a otro por respaldar la plataforma del partido, o por no apoyarla, durante una votación? ¿Y qué decir de las relaciones entre el *Ombudsman* una agencia ejecutiva o entre dos hermanos gemelos?

Stigler (1971, p. 23) explica que no se debe confundir el poder de sancionar con la autoridad superior. El hecho de que pueda castigar a alguien no implica que me encuentre por encima de esa persona: “Es posible que el castigo sea más efectivo si me encuentro en una posición superior, pero puedo observar, evaluar y castigar, incluso si somos iguales.”

En el ámbito municipal, independientemente de la forma de pedir cuentas a los servidores públicos, ¿de qué se les puede pedir cuentas? En este punto, existen dos grandes escuelas del pensamiento. Una corriente que equipara la rendición de cuentas con honestidad y observancia de las normas. En este caso, se evalúa, recompensa o castiga a los servidores públicos dependiendo de la medida en que se abstienen o no de prácticas corruptas e ilícitas. Se trata, en esencia, de una visión “negativa” de la rendición de cuentas que se basa en el proceso, puesto que únicamente exige a los servidores públicos abstenerse de ciertas actividades.

Y otra corriente que defiende Paul (1992, p. 34) señala la idea de que “la rendición de cuentas también implica la tarea afirmativa del desempeño efectivo y la toma proactiva de decisiones, incluso en el tema de los servicios públicos.” Esta perspectiva señala que no basta con que un servidor público siga las reglas y no acepte sobornos si sus acciones y decisiones no producen resultados de política efectivos.

Para Ackerman (2007), la dimensión temporal es otro aspecto importante de la rendición de cuentas. En particular, ¿existe la rendición de cuentas *ex ante* o simultánea, o en todos los casos la rendición de cuentas es *ex post*? En sentido estricto, la rendición de cuentas sólo puede ejercitarse a *posteriori* hecho.

Puesto que implica la evaluación de la conducta de los servidores públicos, no tiene sentido hablar de evaluar algo que todavía no existe. Sin embargo, esta verdad no debe llevarnos a concluir que sólo es posible responsabilizar a los servidores públicos por proyectos terminados o por resultados. Inclusive en lo que se refiere a la responsabilidad y culminación o no de los proyectos de planeación urbana.

Se considera que otro elemento central de la rendición de cuentas es comprender que se trata de un proceso y no de un estado. Ser responsable de

rendir cuentas implica movimiento, no quedarse sentado en una oficina abierta a las críticas.

Ser responsable significa trabajar con la sociedad y las agencias de rendición de cuentas para mejorar la honestidad y el desempeño del gobierno en vez de hacer todo lo posible para esconderse al escrutinio social. A su vez, significa estar atentos al trabajo gubernamental en lo que respecta a otros ámbitos sociales como el económico, político y urbano, incluyendo la planeación de cada uno de estos aspectos.

La rendición de cuentas implica diálogo, explicación y justificación. Manin, Przeworski y Stokes (1999, p. 9) afirman que “un gobierno responde si adopta políticas que los ciudadanos señalan como sus preferidas.” Ahora bien, de todo lo anterior, se suscita la pregunta sobre la posible influencia que han tenido otros grupos de la sociedad en la asignación de los presupuestos, en la concepción y el manejo de la rendición de cuentas y, por ende en la asignación de los montos económicos para la creación de obra urbana. En este tenor, la rendición de cuentas es otro elemento que incide fuertemente en la construcción de una política urbana.

Algunos comentarios vecinales son muy importantes para la edificación de la política urbana, el de los empresarios. No son exactamente simples “vecinos” de hogar, los empresarios han tenido un rol social prioritario, se diría que de los más importantes para el nacimiento y crecimiento de la política urbana.

Además del factor económico que naturalmente adoptan en el ejercicio empresarial cotidiano, las influencias de los empresarios sobre la constitución de la política urbana, radica por principio de cuentas en el sentido de aportar recursos monetarios para el éxito de las campañas. Aunque esto no queda así, su injerencia es mayor, veamos sus particularidades en el siguiente apartado.

Alianzas de los presidentes municipales con grupos económicos. Proyectos de desarrollo: nivel local, regional y federal

Realmente, en este tema se tiene poca información acerca de la influencia que han tenido los empresarios en la conformación de la planeación urbana en los municipios. No obstante, se tienen algunos datos regionales que nos pueden servir para el análisis.

En el ámbito de las relaciones entre lo local y global, los espacios fronterizos son *sui generis*. Es el caso del norte de México, territorio donde se da una relación de interdependencia entre gobierno y empresarios. Según Bassols (1999) es en la década de los noventa, cuando el análisis de los empresarios aparece vinculado a los aspectos de territorio y región, los cuales se levantarían como una fuerza importante para la creación de políticas públicas.

Algunos autores lo relacionan desde la perspectiva de la economía política destacando, sobre todo, los motivos de poder de las distintas fuerzas que operan en un territorio entre las cuales destacan, los empresarios. En este sentido, al analizar la obra de Bassols (1999), parece que lo más importante es situar a cada conjunto demográfico en el segmento que le corresponde, para siquiera aproximarlos al concepto “fuerza de poder” ya que estas son las clases o grupos que realmente dirigen la marcha de una sociedad y ¿por qué no?, de un gobierno.

En un trabajo anterior sobre formación de regiones económicas, el propio autor incluyó el tema del gran capital privado y los grupos regionales, haciendo énfasis en los del Monterrey, Guadalajara y el Noroeste. Uno de los autores que ha estudiado la escena regional es Alba (1990), quien sostiene que los empresarios se insertan de forma notable en la conformación de regiones.

En este marco la clase dominante regional busca expandir su base material y promover sus propios intereses haciéndolos compatibles con los de algunas de las principales instituciones de un área: familia, religión, política, empresa económica.

Esta expansión, según parece, es uno de los resultados de las estrategias neoliberales de los últimos dos gobiernos priistas, donde ya se

empezaba a meter la mano empresarial en ciertas regiones del país, como lo es el norte de México. De ahí que esté más desarrollado que el sur.

Según Bassols (1999) esto se enfocó fundamentalmente hacia la expansión de las exportaciones, al crecimiento de los sectores industriales, comerciales y de inversión de capital y de otras variables macroeconómicas, que se combinan con las tendencias propias de la globalización mundial y que intentan traducirse en procesos de sustentabilidad, con miras a reactivar el crecimiento económico y los compromisos concretos contraídos con el Banco Mundial y con la Agenda 21, derivada de la Reunión de Río de Janeiro.

Estos compromisos giraron alrededor de la disminución de la inflación y de la deuda pública contraída por el Estado, la racionalización del presupuesto y su aplicación al incremento de procesos productivos más generalizados de carácter interno y la aplicación de criterios de planeación regional que sustituyan los tradicionales esquemas de planeación estrictamente sectorial que caracterizaron los anteriores gobiernos priistas municipales y federales.

Presentándose un nuevo gobierno con rasgos de derecha partidista en los tres municipios analizados, se establecieron condiciones preferenciales para el sector industrial y comercial (con los políticos), y se siguió con la actual orientación de las medidas neoliberales y el desarrollo de variables macroeconómicas, principalmente en cuanto al incremento de las inversiones y las orientaciones tradicionales del capital bancario del país, menos benevolente con el pequeño campesino, el pequeño comerciante y el pequeño industrial, a los que les destina nuevos fondos y nuevos fideicomisos y no la reorientación del capital financiero hacia el pequeño ahorrador.

De acuerdo con Warman (1981), estos nuevos esfuerzos se “cuecen” aparte y tienen como propósito generar una línea nueva para la creación de una mentalidad comercial en la clase media, incluyendo los campesinos y otros pequeños sectores, a los que se pretende hacer competitivos y altamente productivos y con ellos erradicar la pobreza.

En concordancia con el autor, la intromisión de la élite empresarial es un factor que también da cuenta de la formación de la política urbana. Sin embargo, la cuestión es que la influencia de los empresarios no resuelve aquellos problemas que tienen un verdadero rezago histórico y que fueron

planteados desde la década de los setentas por muchos estudiosos universitarios, los cuales dejaron claro cuáles eran los componentes y las estrategias que eran necesarias abordar para su solución y que, claro está, los gobiernos priistas se negaron a escuchar, atribuyéndolos a teorías de izquierda que no merecían ninguna atención y que, además de todo, nunca fueron comprendidas científicamente en su conjunto y por lo mismo, no fueron incorporadas a los diagnósticos gubernamentales.

En las décadas de los ochenta y los noventa, estos planteamientos dejaron de tener la fuerza de su impacto original y se fueron diluyendo sin que se acudiera a ellos, ni se citaran en los estudios posteriores, enfocados básicamente al comportamiento econométrico de las variables macroeconómicas en detrimento de las variables microeconómicas. En lo referente al PRI la definición de la política urbana, se ha orientado su planeación de acuerdo con la estructura y composición de los mercados internos o regionales, su impacto en el medio ambiente urbano, en uso del suelo y la evolución de sus condiciones, además de los tradicionales esquemas de acaparamiento y especulación de los terrenos (Madrigal Uribe, s/f).

Parece ser que son ahora esos mismos planteamientos los que hacen falta para poder hacer diagnósticos confiables de los problemas que aquejan al país y que se han agudizado con los cambios impuestos por las políticas neoliberales y el impacto de la globalización, a pesar de los esfuerzos por generar un desarrollo sustentable o sostenido, sobre todo si se pretende acceder, parafraseando a Lefebvre (1983), a nuevos planteamientos de planeación urbana o desarrollar medidas más concretas y operativas de ordenamiento territorial.

Parece que sigue persistiendo hoy en día un esquema obsoleto basado en los procesos de descapitalización del campo y, en general, de la agricultura, en contraposición con la polarización del capital por parte de la industria y el comercio, además de la derrama de capital sobre las actividades terciarias, que resulta o deviene en procesos claros de empobrecimiento de grandes regiones, tradicionalmente ya pobres, lo que a su vez provoca impactos ambientales, que a la postre se convierten en problemas de índole urbana, como en Cuautitlán Izcalli, donde se ha observado de forma reiterada la destrucción de recursos

naturales, aumentos de población marginada y la migración a las grandes ciudades que son consideradas a su vez como los polos regionales por excelencia.

De acuerdo con una observación empírica que se realizó en los tres municipios mediante recorridos organizados, se encontró que la planeación regional se ha enfrentado con las “macrocefalias” que, incluso en los municipios, caracterizan a los grandes problemas urbanos. La deficiente planeación de Izcalli y Tecámac se vio objetivada sobre todo en la preponderancia de los procesos de inversión, asesoría, comercialización y todo un esquema de incentivos centrados y diseñados para la mediana y gran propiedad urbana que incluso afectó la propiedad agrícola, pecuaria y forestal, en detrimento de las características, problemáticas y soluciones reales que preforman los contextos de los ayuntamientos.

El Estado mexicano nunca promovió en forma sistemática la optimización del uso del suelo, ninguna estrategia de organización productiva ni de estratificaciones ocupacionales o de optimización de la fuerza de trabajo, como tampoco su capitalización sistemática que, en conjunto, podríamos llamar estrategias de urbanización–ruralización (Juan Pérez Pardo, entrevistado en Cuautitlán, Estado de México, mayo de 2009). Cualquier obra, en general, aplicada a la ciudad y al campo no conllevó una estrategia de conjunto, sino solamente paliativos que garantizaran el voto de la población o su sometimiento político (Fabián Mosqueda, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, mayo de 2009).

En estos estudios se refleja con claridad la tendencia a desarrollar grandes ejes urbanos anclados en complejos industriales y económicos que unen grandes ciudades a manera de corredores comerciales con una amplia población que demanda servicios básicos y eficientes servicios burocráticos como Tecámac–Ecatepec, en donde la inversión y la actividad económica se concentró, mientras que en la periferia y particularmente en las regiones menos accesibles, la marginación y la pobreza crecen en la misma medida que estos ejes se enriquecen y capitalizan (Ángel Mata, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, mayo de 2009).

Ahora bien, de acuerdo con varios testimonios orales recogidos en las tres entidades, en el caso de Cuautitlán Izcalli, las inversiones se realizaron en los mismos lugares en los que ya se habían invertido, se desarrolló la infraestructura de comunicaciones y transportes sobre las rutas tradicionales, uniendo y fortaleciendo los mismos ejes que se han desarrollado desde la Colonia(Juan Estrada, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, mayo de 2009).

Estos vicios del desarrollo económico se arrastraron desde el período porfirista y, fuera de los esfuerzos del gobierno de Lázaro Cárdenas por combinar las estrategias del *New Deal* norteamericano con estrategias socialistas de colectivización, explican en gran medida por qué el modelo actual de desarrollo no despegó ni resuelve problemáticas que siempre se consideran en segundo término, pero que afectaron a la mayoría de los mexicanos.

Ahora bien, ¿qué relación existe entre los actores vinculados con el estrato socioeconómico y el desarrollo urbano de los municipios? Esto se debe a que la estructura del gobierno local presenta jurisdicciones más homogéneas en un nivel más bajo e incrementa la eficiencia en la provisión de bienes, eficiencia administrativa y la participación política, así como la información de bienes públicos locales en la urbe.

El municipio aparte de que es la jurisdicción más pequeña, es la unidad territorial y de gobierno adecuada para la promoción económica y fomentar el desarrollo regional y urbano regional; permite en principio cohesionar la participación colectiva de los agentes locales y de los demás niveles de gobierno para ofertar políticas de desarrollo aplicables a la población asentada en su territorio, siempre y cuando cuente con suficientes servicios públicos, recursos humanos, infraestructura, cultura ambiental y presupuesto, entre otros factores.

El municipio no siempre funciona con equidad y eficiencia, menos aun cuando hay injerencia de grupos económicos que no siempre crean obra urbana ni políticas públicas en pro del desarrollo municipal en el rubro urbano. Por ejemplo, nació el grupo compuesto por José Luis Durán Reveles y hermanos quienes han conseguido posesionarse de puestos políticos tales como la presidencia de Izcalli en 2006 tomando la estafeta del PAN. Un caso

similar es el del expresidente Aarón Urbina en Tecámac (2000 y 2006) quien, perteneciente a un grupo económico importante, logró hacerse de un cargo político fundamental, la presidencia municipal (Rodolfo Gómez, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, mayo de 2009).

Ante esta situación de ventaja, ha escaseado la prestación de servicios públicos a colonias de clase baja y media baja sobre todo. En su testimonio, José Pérez argumentó sobre la capacidad de las ciudades y de los “grupos” diversos para producir riqueza y distribuirla, y que de ella depende de la calidad de los servicios urbanos (José Pérez, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, junio de 2009).

En una vertiente similar, los mismos entrevistados (Ángel Mata y Rodolfo Gómez) señalan que las fuerzas del mercado no permiten que haya jurisdicciones municipales excesivamente pequeñas si se quiere lograr la eficiencia técnica en la planeación urbana, pues deben de ser lo suficientemente grandes para que no resulten afectadas por externalidades interjurisdiccionales.

La influencia de los grupos económicos sugiere otro esquema analítico y revisar problemáticas que infringen en la planeación urbana. La línea de observación la encontramos en el análisis de la “organización espacial integral”, especialmente, la distribución geográfica de la población y las economías externas que generan sus propias interdependencias locales.

En los tres municipios, para hablar de un desarrollo en la estructura urbana de cada localidad se debe considerar el entorno político, los discursos electorales, las opiniones de los vecinos y la alternancia en la gestión gubernamental, así como las bases estructurales tanto de recursos naturales (ventajas comparativas) como las de la ubicación geográfica, sin hacer de lado las vías de comunicación y la planta productiva previamente instalada.

Esta “matriz” de elementos está mediada por los actores, sus discursos y, principalmente, por los grupos económicos que interactúan en el espacio municipal y regional. Sin embargo, la confluencia de varios elementos y actores tales como los empresarios, la sociedad civil, la ciudadana, la rendición de cuentas, etc., no extirpó ciertos desperfectos en la obra urbana, producidos por

las “malas interpretaciones” en la aplicación de las políticas de desarrollo urbano.

A pesar de que haya vastos recursos económicos y humanos no han sido suficientes para erradicar los problemas y ubicar las fallas en la planeación urbana para garantizar una obra urbana de mejor calidad y eficiencia además de un adecuado abastecimiento de los servicios públicos. En el siguiente capítulo se revisarán cuáles son las principales fallas en la planeación urbana municipal (Margarita Cadena, Delia Ortiz, Manuel Bernal, Noé Paredes y David Serna Vázquez, entrevistados en Cuautitlán Izcalli y Ecatepec, Estado de México, junio-julio de 2009).

Fallas en el sistema de planeación urbana en México y en el ámbito municipal

Hipotéticamente, las fallas y problemas que acaecen en el sistema de ordenamiento urbano y territorial son parte insoslayable de la conformación de la política urbana. No solamente aspectos como la obra pública, los planes urbanos, los discursos electorales, los comentarios de los vecinos, etc., sino también los contratiempos, las contrariedades e incertidumbres son elementos inherentes a la planeación urbana.

Históricamente, la planeación sectorial practicada *a la mexicana* se realiza en forma estrictamente vertical por cada sector, planteando sus propias metas, objetivos, programas, proyectos y acciones a partir, exclusivamente, del plan nacional de desarrollo urbano. Esto reflejó una mentalización que dejó lagunas, vacíos y traslapes significativos en las acciones y soluciones de problemáticas urbanas reales.

Cada alcalde es responsable en forma jerárquica por el cumplimiento del plan concreto de sus sectores, desde los niveles operativos hasta los ejecutivos y, de igual manera, las colaboraciones con otras secretarías de estado en el ámbito operativo.

Esto representó la sensación de aislamiento funcional entre los sectores, la falta de optimización de recursos humanos y materiales disponibles y lo que es peor aun el choque y la repetición de esfuerzos y recursos entre autoridades

federales y las estatales y municipales (Omar Germenos, entrevistado en Cuautitlán Izcalli y Ecatepec, Estado de México, junio-julio de 2009).²⁰

La planeación sectorial en México ha tenido sistemas jerárquicos que ponderaron más la actuación de los grandes funcionarios que la actuación de los verdaderos actores operativos, es decir, los titulares de las presidencias municipales, los alcaldes de las grandes ciudades y las sociedades civiles. Estos últimos llegan inclusive a ser considerados funcionarios residuales o menores, sin posibilidades de intervención estatal, dado el carácter de mayor jerarquía de diputados, senadores, delegados estatales y gobernadores.

Aunque se ha considerado en el discurso oficial que la delimitación entre municipios y distritos son la división y el objetivo de la planeación regional urbana, operativamente no existen instrumentos ni mecanismos que estipulen funciones concretas con relación a un verdadero sistema de planeación urbana.

Con referencia a Patiño y Castillo (1999), otra falla estructural es la carencia absoluta de planteamientos y seguimientos de la política urbana a largo plazo que, por ejemplo, caracterizan en general a los modelos de planeación sectorial y regional en Europa, que en muchas ocasiones se traducen en experiencias acumuladas y sistemas de evaluación y seguimiento que permiten evaluar el grado de avance de los modelos y los planes de desarrollo y sancionar la actuación de los funcionarios. Esto se refleja en los niveles operativos básicos en donde existe personal y funcionarios que tienen una larga trayectoria de experiencias concretas en la solución de problemas.

Como contraparte, en México, los cambios sexenales para los funcionarios de alto nivel y los cambios municipales de tres años, obstaculizan los esfuerzos por llevar a cabo políticas urbanas, proyectos y acciones concretas a mediano y largo plazo.

Es un acto tecnocrático que los actuales procesos de renovación de proyectos y acciones se lleven a cabo sin evaluar los avances de las gestiones gubernamentales anteriores, lo que a la larga conlleva un constante inicio y reinicio de iniciativas y el desperdicio de recursos humanos y materiales

²⁰ Según el testimonio, en el caso de las tres entidades, la falta de una jerarquía precisa que tomara en cuenta la valía verdadera de los actores sociales ocasionó omisiones que explican la “ineficiencia” de los gobernantes en la aplicación de la política urbana.

(Sergio Valverde, entrevistado en Tecámac, Estado de México, junio de 2009).²¹

Lo anterior se complementa con la ausencia absoluta de mecanismos, instrumentos y organismos de evaluación de los logros, balances financieros y materiales de cada programa urbano con relación al planteamiento de los objetivos y las metas del plan de desarrollo urbano de cada sector, además de las sanciones de las cámaras y de la opinión pública, en general.

Por el contrario, el criterio que ha privado es el de no dejar claro ni tener la responsabilidad de los funcionarios, para presentar cuentas claras de los presupuestos ejercidos y el porcentaje de logro de cada programa, proyecto o acción emprendidos, sin enmascararlos en los informes oficiales.

El control permanente de la información sobre necesidades y la asignación de presupuestos para resolverlas requiere de la aplicación de todos los recursos técnicos, metodológicos y científicos disponibles. Por lo mismo, el optimizar la infraestructura de un aparato burocrático federal y el armazón de los niveles estatales fue una prioridad básica del estado y de su economía.

En México, la inversión tecnológica y científica sobre la infraestructura urbana y burocrática que la posibilita, no ha sido una prioridad ni un atributo del aparato estatal, de tal manera que no posee los suficientes expertos ni la información ni el suficiente equipamiento técnico y científico para resolver en tiempo y forma las problemáticas urbanas más acuciantes, recurriendo así al contratismo y los esquemas de corrupción asociados a la información para la planeación urbana.

En general, el esquema de la planeación urbana en Izcalli y Tecámac se encuentra también sujeto a vicios de actitud que se caracterizan más por una postura política que una verdadera estrategia de desarrollo urbano (María Teresa Ramos, entrevistada en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, julio de 2009).²²

²¹Este es un análisis del entrevistado quien estuvo a cargo de observar los procesos electorales en 2003 en Ecatepec y 2006 en Tecámac. Él argumentó que las fallas en la aplicación de la política urbana en los municipios se debe en parte a la corrupción en los cambios sexenales a escala federal, en todos aquellos funcionarios de alto nivel como lo es el presidente de la república, ya que determinan los procesos de acción política y la construcción de las políticas públicas en niveles inferiores como el municipal.

²²La entrevistada fue una simpatizante que apoyó la política del PAN en Izcalli durante la campaña de Durán Reveles, no obstante, después de que este ganó la elección se decepcionó

De estos, el más nocivo es el que se refiere a la postura paternalista que impregna el desarrollo de las actividades económicas y la organización de los sectores populares. Si bien al principio de las estrategias revolucionarias, la tutela estatal significó una forma de conjuntar intereses para facilitar la estabilización de los sectores inconformes, se convirtió en una forma crónica de mediatizar y controlar políticamente esos mismos sectores en beneficio nuevamente de los grandes terratenientes agrícolas, ganaderos, comerciales, bancarios e industriales.

Estos y otros vicios de la planeación mexicana urbana, evitaron que los municipios y, en general, el Estado de México conozcan y desarrollen regiones deprimidas y pobres, aun cuando estas posean recursos potenciales en los que se podría invertir en beneficio de la población.

Por el contrario, el estado facilita y permite la penetración en áreas no desarrolladas cuando los proyectos proceden de grandes empresas turísticas o inmobiliarias, que van a desplazar y sustituir actividades de los sectores populares locales, desapareciendo todo vestigio de sus necesidades, luchas y requerimientos, exagerando los mecanismos de corrupción para adquirir las propiedades y aumentar su valor con las nuevas actividades.

Lo que pasa en Ecatepec es que la exageración de las políticas sectoriales provocó un fenómeno típicamente latinoamericano que es el aislamiento de las actividades económicas y la imposibilidad de estratificarlas en un mismo espacio, de tal modo que al saturarse una actividad económica primaria por sobrepoblación, en lugar de crear agroindustrias, empresas de comercialización o sistemas conexos de actividades terciarias como formas alternas de fijación de capital y de creación de empleos, lo que favorece el incremento de la emigración como factor de solución y a la transformación constante de la población rural en población urbana, y por ello, a la sobrepoblación, de forma similar como ocurrió en Cuautitlán Izcalli (Rubén Serna y Clarisa Vega, entrevistados en Ecatepec. Estado de México, junio de 2009).

Lo anterior afecta directamente al empleo cuyo resultado se nota como una consecuencia de la aplicación de las variables macroeconómicas y como

pues el exalcalde no hizo mucha obra pública, lo cual se supone fue una de las promesas de

producto de la inversión extranjera y no como una consigna social, de tal manera que no se hace absolutamente ningún esfuerzo por recuperar el poder adquisitivo del salario, perdidos desde 1982, en los tres municipios y, en el país en general, coincidencia sorprendente.

Siguiendo a Espinoza Castillo (El Financiero, 1992), se dice que tampoco se hace un diagnóstico de la distribución real del empleo por regiones, ni se relaciona el desarrollo económico y los procesos de inversión y capitalización en áreas marginadas o poco desarrolladas, a partir de potencialidades y limitaciones naturales, sociales o económicas.

Estas y otras condiciones, características de los sistemas de planeación urbana en México, impiden que las medidas sean efectivas en su conjunto y preserven intactos los intereses de los políticos, los terratenientes, los industriales, los empresarios, los banqueros y grandes comerciantes, amén de la incorporación reciente de narcotraficantes y de toda su economía ilegal e informal, que ha permeado y se ha sostenido a través de los sectores populares a los que ayuda y protege, a la manera de un nuevo “Chucho el Roto” (de ahí la base de su éxito), dado que el Estado sigue siendo el enemigo tradicional, junto con los sectores poderosos (Madrigal Uribe, s/f).

Como consecuencia lógica de este esquema, la violencia social y la corrupción adquieren nuevas facetas, descendientes de los esquemas históricos de corrupción y contrabando del país a lo largo de la Colonia y el período Independiente.

Las condiciones que, se supone, llevarían a un desarrollo urbano integral está cimentado en la planeación basada en los siguientes puntos (Ibíd.):

Un fuerte incentivo para mejorar las fuentes propias de financiamiento para los municipios. Sobre este incentivo para el municipio pesan dos condiciones:

- a) Que los ingresos por participaciones sean insuficientes y que otras fuentes de financiamiento (inversión estatal o federal, créditos bancarios, transferencias extraordinarias, recursos del programa federal de combate a la pobreza) no estén garantizadas. En este sentido, la ampliación de las participaciones y los recursos municipales del ramo 26 funcionan como un desincentivo para mejorar la recaudación municipal,

pues sin importar los esfuerzos propios, se cuenta con los recursos externos.

- b) Que las demandas sociales y urbanas sean cada vez más apremiantes, con la posibilidad de plantear riesgos o conflictos políticos. Ayuda el hecho de que las demandas se presenten como presiones políticas, para lo cual es positiva la demanda social organizada.

Esta condición y la respectiva presencia de grupos económicos, puede devenir en el riesgo de pagar precios políticos ante la insatisfacción de las demandas de los habitantes, la cual se exagera en los municipios que tienen índices elevados de competencia política, que suele ser predominantemente electoral.

La presencia de empresarios influye en la capacidad de los municipios por mejorar sus tesorerías en la estructura local del poder. Las estructuras corporativistas y empresariales lideradas por grupos ligados a la administración municipal o clientelar en prestación tradicional de los servicios públicos determinan el desarrollo regional del país, de los estados y de los municipios (Bassols, 1983).

En algunas ocasiones, el poder de esos grupos es un bosquejo de las fuerzas políticas con que cuentan, inclusive rebasan al poder municipal. Sucede algo similar con municipios pequeños, como los rurales, ahí parece que recauda mejor el estado o la federación, pues los funcionarios municipales se encuentran en manos de los grupos locales tradicionales de poder político y económico. Esos, generalmente, tienen la capacidad de poner en práctica métodos efectivos para disuadir al presidente municipal o al tesorero de cumplir con las tareas recaudatorias (Bassols, 1999).

En el caso concreto de los municipios, razón de este estudio, fue una incongruencia en la proyección de los resultados esperados por la comunidad; las acciones practicadas por los alcaldes y, las promesas hechas durante las campañas electorales de 2000, 2003 y 2006, respectivamente Izcalli, Ecatepec y Tecámac. Esto generó problemáticas y la “mano voraz” de los empresarios fue un elemento clave para la construcción de las eventualidades urbanas (Germán Ibarra, entrevistados en Ecatepec. Estado de México, junio de 2009).

El problema fundamental de la planeación urbana: Los esquemas de ordenamiento territorial y el concepto de desarrollo urbano sustentable

En la mayor parte de los países europeos los esquemas planificadores parten de una planeación general con grandes rubros prioritarios. Dicha planeación se desglosa en los grandes planes urbanos sectoriales, pero posteriormente combina acciones de todos los sectores en los escenarios espaciales de las regiones económicas o administrativas, dando pie claramente a una planeación regional urbana, cuyo rasgo distintivo más claro es la concertación de programas, proyectos y acciones de cada sector en una sola estrategia espacial, que las integra en las tareas operativas (Madrigal Uribe, s/f).

De esa manera, el personal administrativo y los expertos combinan sus puntos de vista para presentar una sola postura, tanto para el diagnóstico, como para las propuestas del plan regional, en este caso de los planes urbanos municipales acordes con el contexto global y las características de los territorios (Patiño y Castillo, 1999).

Al contrario de los esquemas estrictamente verticales de la planeación sectorial latinoamericana, los esquemas europeos tienen una estructura tanto vertical como horizontal, perfectamente articulada e instrumentada en varios niveles donde los actores principales son precisamente las autoridades locales y los equipos técnicos operativos (Madrigal Uribe, s/f).

Según el trabajo de Garza (1989), debajo de los sistemas de planeación regional, se encuentran los componentes político-administrativos de una planeación operativa conviviendo, en la mayoría de las ocasiones, con un sistema de ordenamiento territorial o de ordenamiento ambiental o ecológico, que tienen por objeto hacer operativos, en términos espaciales, los proyectos y las acciones por instrumentar, derivadas de los lineamientos de la planeación regional, incluyendo la planeación urbana.

Si bien por un lado el diagnóstico desprendido de la planeación regional tiene como objetivo principal el caracterizar las áreas marginadas con relación a las muy desarrolladas para tipificar los contrastes ambientales, económicos y sociales y los factores históricos y actuales que los provocan, con la finalidad última de establecer los mecanismos para superar estas problemáticas, el

ordenamiento territorial viene a ser el diagnóstico a detalle de cada porción del terreno en cuanto a sus problemáticas concretas, sus potencialidades ambientales y socio-económicas y sus principales limitaciones, con la finalidad de establecer vocaciones concretas del suelo y las condiciones óptimas para el desarrollo de actividades económicas, los montos de inversión pública y privada, el desarrollo de infraestructura en cuanto a comunicaciones y transportes y las restricciones legales indispensables para optimizar el uso del territorio en beneficio de sus habitantes.

En esto último, cabe la posibilidad de congeniar intereses económicos de los sectores poderosos con la satisfacción de las necesidades de las poblaciones locales en una relación de equilibrio. Esto implica la planeación regional como un enlace necesario entre la planeación urbana por sectores de carácter operativo y el ordenamiento del territorio, sobre todo para hacer efectivas las acciones y desarrollar las funciones asignadas a cada superficie del terreno, sobre todo en lo que se refiere a la concertación operativa de los diferentes sectores federales, estatales y municipales. Esto lamentablemente no se da en el caso del Estado de México, y menos en el ámbito municipal.

Retomando los estudios de Aguilar (1987), al hacer falta procesos políticos y políticas públicas reales que rebasen la mera imagen de fachada política, los esquemas de ordenamiento territorial y en particular del ordenamiento ecológico, quedan como atributos o funciones de una sola secretaría de estado o un solo sector que, aunque se estipula en todas sus fundamentaciones que deben involucrarse sectores políticos, sociales, urbanos, ambientales y económicos para el desarrollo de los ordenamientos propuestos, en la práctica no están planteados como procesos operativos ni como guías estratégicas con otras secretarías.

Lo más que llega a aproximarse la planeación sectorial con la planeación regional en México es la implementación de programas eminentemente urbanos como el Programa Nacional de Recuperación del Río Lerma, en la capital del Estado de México, específicamente en la zona de Toluca que, precisamente a partir de una región hidrográfica, involucró equipos técnicos de diferentes secretarías y subsecretarías, además de convenios operativos interestatales.

Sin embargo, muchas de las acciones de la planeación regional se vieron interrumpidas por las incompatibilidades entre los programas federales, estatales y municipales, las diferencias de opinión entre los expertos y la excesiva burocratización del programa que impedía congeniar las funciones de los diferentes funcionarios.

Otro factor que diferencia notablemente los ordenamientos territoriales y ecológicos de México con otros países europeos es el grado de participación comunitaria en todo el proceso de diagnóstico o de zonificación diagnóstica de las problemáticas o potencialidades, así como en la sanción, análisis, aprobación, implementación y evaluación de los planes de ordenamiento territorial, además de contar con la colaboración estrecha de las universidades y centros de investigación que fungen como expertos en todo el proceso.

Mientras que en muchos países de Europa esa participación es muy alta y está precedida por sistemas de consulta y referéndum que aportan opiniones, oposiciones y cuestionamientos que finalmente logran modificar los planes de ordenamiento territorial, antes de ser llevados a cabo (Almond y Verba, 2000), en México la participación comunitaria es casi nula en los municipios, salvo en los foros de consulta, encuestas de diversos tipos, mítines políticos, asambleas y otros mecanismos de pulsación inicial, después de los cuales no vuelve a existir la presencia comunitaria.

Al reflexionar el trabajo de la ONU (2000), en esos mismos países europeos existen organismos de representantes que están constituidos por organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles, grupos ecologistas, grupos académicos universitarios y representantes populares de barrios, cuya labor es llevar a cabo un seguimiento de las acciones emprendidas por el gobierno y todo su aparato político administrativo, ofrecer apoyos para el logro de algunas acciones y, finalmente, evaluar la efectividad de la aplicación de los planes con la medición de productos concretos.

Teóricamente, se han desarrollado modelos de planeación con las nuevas tendencias de la ciencia ambiental (Botkin, 2000), la geografía ambiental (Marshall, 1996), la economía ambiental y la ética ambiental, además de los modelos agroecológicos y los modelos relacionados con el análisis de componentes ambientales y los análisis de la ecología del paisaje.

Esto ha generado, me parece, que en los medios académicos se hable de los síndromes de la sustentabilidad urbana, en donde el balance negativo de energía y de efectividad en la producción de cualquier sistema agropecuario o económico relacionado directamente con la explotación de un recurso natural se caracteriza como una anomalía de la sustentabilidad y como la ausencia de condiciones para el ordenamiento territorial.

Una de las problemáticas más importantes de la planeación urbana es la concepción de que aquello que se vive en el ámbito mundial afecta la aplicación de las políticas urbanas y la planeación regional. En muchas ocasiones se pretende aplicar homogéneamente los modelos extranjeros para resolver las problemáticas que se viven dentro de los municipios (Madrigal Uribe, s/f).

Actualmente muchos científicos sociales seguirán preguntándose sobre la viabilidad de la sustentabilidad urbana en relación con una serie de condiciones mundiales que al agudizarse dejan de autentificar los compromisos políticos adquiridos por muchos países con la agenda 21 que en el municipio tiene gran repercusión (Calabuig Tormo, 2008).²³

Según la agenda 21, las condiciones más importantes son las siguientes:

- a) Incompatibilidades y condicionamientos impuestos por los modelos de desarrollo de cada país como causantes de los síndromes o anomalías de la sustentabilidad urbana.
- b) Desigualdades económicas consideradas como insalvables entre países desarrollados y subdesarrollados.
- c) La deuda de los países subdesarrollados como límite real de desarrollo económico y garantía de desigualdad en cualquier plano.
- d) La protección y el predominio global de los intereses de las grandes empresas monopólicas y las transnacionales sobre la satisfacción real de las necesidades de los países pobres.
- e) Persistencia global del modelo consumista norteamericano y la falta de compromisos para sustituirlo.

²³Una página electrónica extra que el lector puede consultar para ampliar la información es: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/.../agenda21.pdf>

- f) Ausencia total de compromisos para la sustitución definitiva de los combustibles fósiles, la energía nuclear masiva y los procesos de combustión y transformación industrial.

Estas y otras condiciones, por lo general ampliamente comentadas en la literatura reciente de casi todos los países, imponen grandes restricciones para la consecución de los proyectos de ordenamiento territorial y, por ende, de la sustentabilidad de las ciudades.

Parece ser que se necesitan nuevos proyectos y programas para la planeación urbana que permitan impulsar el desarrollo de las regiones sin menoscabo a todos los niveles, regional, estatal y municipal ¿Existe la posibilidad de que haya nuevos proyectos que incentiven el desarrollo urbano?

Nuevos proyectos para impulsar el desarrollo urbano en Tecámac, Izcalli y Ecatepec: problemática o solución

Con base en la recolección de testimonios orales, se encontró que uno de los factores que hacen posible la creación de la política urbana es la elaboración de proyectos vinculados con los sistemas urbanos propios de cada entidad municipal. Las comisiones encargadas de promover nuevos proyectos incitan a los municipios a establecer esquemas de desarrollo urbano claros y concretos, los cuales incrementan realmente el bienestar de las comunidades y de los municipios. Ante esta perspectiva, algunos organismos creados para observar el florecimiento urbano de los municipios son los siguientes:

La Comisión de Desarrollo Regional de la Comisión Nacional de Gobernanza (CONAGO) en conjunto con el senado de la república y la Oficina para las Políticas Públicas (OPP) son organizaciones cuyo planteamiento formal ante el pleno de gobernadores en una reunión efectuada por la CONAGO en Oaxaca en julio de 2005, recibió la aprobación correspondiente para desarrollar planes y estrategias de desarrollo urbano en esa región (Sergio Aldo Orduña, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, julio de 2009).²⁴

²⁴Los puntos que se remiten a cada ley de planeación se refieren a lo comentado por el entrevistado quien fungió como director de obras públicas en el municipio de Cuautitlán Izcalli en 1996 y el periodo del 2000 por partidos políticos distintos (PRI y PAN). Cabe señalar que conoce perfectamente algunas de los organismos que están encargadas de llevar a cabo la

En comunión con las anteriores instituciones, la Comisión de Desarrollo Regional (CODERE-Senado) refrenda la disposición de los legisladores a presentar iniciativas y proyectos de desarrollo urbano que durante el trimestre agosto-octubretrabajaron conjuntamente para elaborar y afinarlas reformar a las leyes en el Estado de México, incluyendo los municipios en cuestión. Estos escritos son:

- Ley de Planeación urbano–regional
- Ley de Presupuesto para el desarrollo urbano

Las propuestas de reforma están listas para someterse a la consideración del Senado y, posteriormente la Cámara de Diputados. Las reformas y adiciones a esta Ley aportaron fundamentalmente un esquema de coordinación intergubernamental (Governance, en la terminología de la OCDE), indispensable para promover eficazmente un desarrollo regional y urbano competitivo, equitativo y sustentable para los municipios.

En este caso, por una parte, la relación que existe entre estas leyes, el Estado de México y los municipios Tecámac, Cuautitlán Izcalli y Ecatepec se puede considerar de índole vertical unidos a los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Por otra parte existe una coordinación horizontal caracterizada por la vinculación entre las autoridades en cada uno de los niveles de estas instituciones.

Es indispensable analizar que la participación de todos los niveles de gobierno fue fundamental para establecer mecanismos y normas con el fin de incardinar el desarrollo y la política urbana (Raúl Severo, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, julio de 2009).²⁵ En este contexto, una problemática poco tomada en cuenta en el momento de establecer los planes y programas definitivos de desarrollo urbano fue la delimitación de las mesorregiones, el trabajo en conjunto con instituciones encargadas de la planeación urbana en los municipios y su relación con los acuerdos y leyes de planeación para el Estado de México.

obra pública en el Estado de México y en el país, sobre todo aquellas que están encargadas del trabajo en los municipios.

²⁵ Lo anterior fue expresado por el entrevistado, otrora ayudante y secretario particular del Dr. Oscar Moreno Granillo quien fue presidente del comité del PRI de 1991–1999 en Izcalli quien a su vez fue un actor importante en la última campaña electoral priista del año 2000, donde se gestaría la derrota en el municipio.

Para el contexto municipal del Estado de México se introdujeron nuevos instrumentos para apuntalar los procesos de planeación y coordinación urbanos cristalizados en acuerdos para el Desarrollo Mesorregional con la ayuda de Agencias de Desarrollo, Declaratorias de Proyectos Estratégicos y Consejos Sociales para el Desarrollo Mesorregional, y se cristalizó la ley reformada denominada Ley General Planeación del Desarrollo Nacional y Regional funcional para el Estado de México y los municipios que lo integran.

Las reformas en materia de planeación se complementaron con otras en materia presupuestal para fortalecer los instrumentos presupuestales y financieros de modo que se potenció el esquema de coordinación intergubernamental planteado.

En este sentido, entre las reformas a la Ley de Planeación destacan las siguientes iniciativas

Se elevó a rango de Ley el modelo de coordinación intergubernamental basado en cinco grandes mesorregiones que, sobre bases jurídicas endebles, ha funcionado desde 2001.

Asimismo, se previó un procedimiento formal para la creación de las regiones con competencia federal. Se respetaron cabalmente las competencias constitucionales de la Federación, los estados y los municipios, y en el ámbito federal se constituyó una Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Nacional y Regional.²⁶

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Nacional y Regional colaborarán estrechamente para alcanzar los objetivos de la planeación nacional y mesorregional, por ejemplo, al elaborarse el Plan Nacional de Desarrollo (PND), las Agencias de Desarrollo Regional debieron ser consultadas y sus opiniones habrán de ser consideradas para la planeación sectorial.

La Comisión remitió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cada año, desde 1999, propuestas para que se integrasen a los programas globales anuales (o multianuales) para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, a partir de recomendaciones recibidas por las

²⁶ Integrada por los titulares de 7 Secretarías: SHCP, SCT, SECONOMÍA, SENER, SAGARPA, SEMARNAT, SEDESOL

dependencias coordinadoras de sector, o enviadas por los gobiernos estatales a través de la Agencia de Desarrollo Regional respectiva. Dichos programas globales servirán de base para integrar los anteproyectos de presupuesto anuales y las previsiones o estimaciones multianuales de recursos destinados para la edificación de la obra urbana.

Asimismo, el desarrollo social y económico local en América Latina y México corresponde a los estados, por conducto de los gobernadores o servidores estatales competentes, participando en la planeación mesorregional y nacional, a través de los Planes de Desarrollo Estatales (PDE), elaborando junto con la Agencia de Desarrollo correspondiente a su mesorregión, el Acuerdo de Desarrollo Mesorregional (Llorens, 2002).

De igual manera, los estados deberán colaborar con la Agencia de Desarrollo de su región para cumplir con lo dispuesto en la nueva Ley de Planeación y Coordinación del Desarrollo Nacional y Regional, así como y aportar recursos concurrentes con los de la Federación para el funcionamiento de la agencia de desarrollo urbano de su mesorregión.

Otro de los problemas más recurrentes se refiere a la concatenación con el nivel municipal, pues correspondía a estos la suscripción de los convenios que se requieren para llevar a la práctica los acuerdos de desarrollo urbano en su mesorregión.

Se descuidaron las obras de ejecución y demás acciones que debía realizar cada mesorregión en su entidad federativa, según Llorens (Ibíd.) “las competencias federales, estatales y, en sus casos, municipales proponen a cada mesorregión los proyectos considerados más importantes como estratégicos para la resolución de los problemas que la Comisión Intersecretarial considere urgentes de resolver” (Ibíd.).

No se sometió a consideración la determinación de una agencia regional interestatal o metropolitana para que procediera a elaborar un Acuerdo de Desarrollo Regional o Metropolitano con los demás estados y los municipios correspondientes, y detallar los convenios de desarrollo correspondientes.

En el caso de las conurbaciones o regiones metropolitanas, se pudieron haber creado Agencias de Desarrollo Metropolitano, con atribuciones semejantes a las previstas en el ámbito mesorregional. De manera coordinada las autoridades federales y estatales, a través de la Agencia de Desarrollo Regional de la mesorregión en que se

ubique la región interestatal o metropolitana, elaborarían un acuerdo de desarrollo regional o metropolitano, para ser aprobado por los gobiernos estatales y municipales correspondientes y que se llevaría a la práctica mediante convenio.

Por último, en los casos particulares de Ecatepec y Cuautitlán Izcalli la denominación que se le dio a los respectivos programas de trabajo se vinculaba con un importante avance teórico-conceptual, no así con la práctica pues los resultados distaron mucho de lo que se esperaba. El término región metropolitana tiene un significado importante, de hecho podría ser considerado como un avance gigante para la teoría de las regiones. No obstante, en cuanto a beneficios concretos, los resultados en mejoras sociales dejaron mucho que desear (René Pérez, Eddy Sánchez, Mercedes Oleguer y Santiago Sosa, entrevistados en Ecatepec, Estado de México, agosto de 2009).²⁷

Reflexión final

A partir de la información sobre la planeación urbana en cada uno de los municipios y del número de testimonios orales de funcionarios, vecinos e informantes clave²⁸ fue posible describir la situación de la organización en materia del gasto público, rendición de cuentas y planeación urbana en cada una de las alcaldías.

La descripción de los testimonios apoyó el conocimiento sobre las alianzas de los presidentes municipales con los diversos grupos económicos y distintos proyectos de desarrollo en los ámbitos local, regional y federal. Es ahí

²⁷ En Ecatepec e Izcalli algunos vecinos no estuvieron de acuerdo con la labor de los alcaldes de oposición en turno, a partir de 1996 en Izcalli y 2000 en Ecatepec. En este último a pesar de que Eruviel Ávila tuvo un buen comienzo en su gestión y a pesar de su conocimiento del municipio. En el caso de Izcalli, las cosas no se dieron con ninguno de los panistas. Las personas que testimoniaron trabajaron en Ecatepec e Izcalli en tiempos diferentes, a partir de 2000 y hasta la fecha.

²⁸ Los casos fueron seleccionados en función de la disposición de tiempo y apertura para contestar unas preguntas, no en función de la cantidad de testimonios. Cabe señalar que cada entrevista tuvo la modalidad de ser abierta, como charlas, no tanto como cuestionarios o entrevistas estructuradas. Se insiste en que la información recabada fue de gran importancia para la investigación. Las entrevistas se hicieron a vecinos y líderes de los propios partidos políticos. En ambas circunstancias la información fue sustancial pues nos otorgó mucha luz sobre lo que se quiso abordar.

donde se establecieron verdaderamente los proyectos de planeación urbana. Fue imprescindible identificar la relación entre gobierno, partidos políticos, candidatos y empresarios para entender cómo se ejerció la planeación urbana en los municipios que estudiamos.

Los problemas urbanos siguieron. Ni siquiera las iniciativas federales pudieron resolver esos conflictos. Sobre todo aquellos vinculados con la elaboración de las políticas públicas las cuales se expresaron en dos sentidos: en cuanto a los esquemas de ordenamiento territorial y en relación con el desarrollo sustentable. Teóricamente se mejoró mucho la concepción del desarrollo urbano, no obstante, en la práctica sigue habiendo grandes déficits. Los problemas del territorio y de la planeación sustentable son sólo el marco general de un panorama conflictivo mayor y que en ningún modo se ha podido resolver en la práctica.

El apoyo de ciertos grupos económicos no sirvió para mejorar el bienestar de la población, puesto que buscaron siempre la rentabilidad y el interés propio, no el de la comunidad. En el caso de Tecámace Izcalli, la inversión económica no redundó en mayor y mejor obra pública urbana; mejor panorama se observó en Ecatepec.

A lo largo del país, sobre todo en el norte, el apoyo de los empresarios a los políticos y sus programas de gobierno ha sido un hecho fehaciente. Por lo menos, la inversión de los grupos económicos ha redundado en mayores réditos para ellos, pero también en el incremento de la obra urbana, por ejemplo, en carreteras, corredores industriales, parques, jardines, etc.

Tal es el caso en Nuevo León donde la intervención de los grupos económicos fue de orden público e interés social, y tuvo por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación municipal y estatal, además de la programación, presupuesto, adjudicación, contratación, ejecución y control en materia de obra pública y los servicios relacionados, que realiza el mismo Estado o los municipios, sus organismos públicos descentralizados y desconcentrados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades o asociaciones asimiladas a estas y los fideicomisos públicos, así como las que se realicen total o parcialmente con recursos públicos (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2011).

En todo lo no previsto por la ley de Obras Públicas ha sido aplicable la Ley de Administración Financiera para el estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, los Códigos Civiles y de Procedimientos vigentes, y en lo conducente, la legislación en materia de vigilancia sobre el Desarrollo Urbano, del Estado de Nuevo León, que a mi parecer, sirvió como mecanismo de rendición de cuentas, algo que no pasó en el Estado de México.

En el caso del mencionado estado norteño, los grupos económicos que han tenido injerencia en los programas de desarrollo urbano fungieron no sólo como recursos para la obra urbana, sino también como mecanismos humanos de rendición de cuentas. La inversión que realizaron ciertos consorcios trajo consigo una importante consecución de obra pública urbana, tales como puentes, segundos pisos, calles, remodelación de parques, etc. Para el caso de nuestros municipios, la realidad es que los grupos económicos sólo se enriquecieron.

Los presupuestos para gasto público y social que tentativamente devendrían en mayores logros para la población no registraron los resultados esperados en forma de parques, jardines u otros más. Los alcaldes deberán tener mayor cuidado en el manejo de los recursos económicos y humanos. En este sentido, la correcta utilización de estos insumos podría traer obras fidedignas que sean realmente un aporte para incrementar el bienestar de la población.

En este sentido, hay que resaltar que en Ecatepec hubo mayor desarrollo en infraestructura urbana que en los otros dos municipios. De acuerdo con los recursos económicos existentes, Izcalli posee mayor déficit por sus salidas clandestinas de dinero, es decir, tal mecanismo hace ilocalizable la obra pública y urbana, según la agencia *Fitch Ratings*.

Lo que se ha producido en materia urbana en Izcalli no es equiparable a lo que poseen en sus arcas financieras, ¿dónde queda entonces el dinero? Este es un tema de otra investigación más amplia. Ecatepec ha hecho más con sus recursos, gracias a los esfuerzos de sus exediles Eruviel Ávila y Gutiérrez Cureño, quizá por ser oriundos del municipio y concientizarse de las necesidades. En el caso de Tecámac fue más difícil determinar el fin de los

recursos financieros, y ni la conciencia de sus lugartenientes ni la administración pública ni Aarón Urbina con sus fábricas de zapatos pudieron apaciguar la aparición de fraccionamientos innecesarios que generaron un caos enorme en el uso del suelo en varias regiones de la comunidad.

Por último, sin duda estas tres localidades son paradigmáticas de la problemática del desarrollo urbano local del Estado de México. Por lo cual considero que la política pública aplicada en materia urbana no generó bienestar como lo prometía.

Reflexiones generales de la investigación

Hablar de diseño no se restringe al análisis de la forma física de la ciudad, sus características e imagen exterior. Una multiplicidad de variables interviene en la conformación de la arquitectura de una ciudad, siendo las relaciones sociales las que de forma determinante le dan vida y aliento. Las intercomunicaciones entre los diferentes elementos que construyen la dinámica urbana dan significado a la conducta de los habitantes y posibilitan comprender el por qué de los discursos y prácticas políticas.

Un aspecto fundamental es que cuando se habla del diseño de una ciudad es menester referirse no solamente al sistema de planeación de las políticas urbanas, ni a la política local municipal; su ulterior aplicación y los resultados obtenidos. Es de gran utilidad para comprender el devenir de la política urbana local, son embargo no son los únicos factores. Un mayor abanico de variables interviene, por ejemplo, los procesos electorales, el capital inmobiliario, las estrategias estatales y federales, las estrategias de la ciudadanía, la participación de las organizaciones no gubernamentales, la participación de los empresarios, los recursos financieros obtenidos de las participaciones fiscales, entre otros.

La pregunta sobre cómo se han configurado los procesos de constitución de la política urbana, la relación que existe entre dicha política y los elementos que posibilitan su existencia, así como la adscripción partidista respectiva, se respondió con base en una metodología cuantitativa-cualitativa que me permitió acuñar una revisión de las características del contexto demográfico de los municipios estudiados, los procesos electorales, los planes y programas del desarrollo urbano y la influencia de los actores sociales inmersos.

En este sentido, la importancia de cada apartado fue tal que, desde su inicio con la descripción de las especificidades sociodemográficas, se posibilitó explicar las características de las localidades para comprender los móviles que constituyen el desarrollo y planeación urbana.

La cuestión que considero la más importante que salta a la vista es la naturaleza multidimensional de las políticas de desarrollo urbano como un proceso histórico, es decir, se piensa que se confirmó y reafirmó la hipótesis de

investigación en la cual, efectivamente, la construcción social de las políticas de desarrollo urbano depende de la vinculación de elementos como los discursos electorales, la obra pública, las opiniones o discursos vecinales, las campañas electorales partidistas, los planes de desarrollo urbanos, las promesas partidistas, la ciudadanía, las plataformas políticas de cada partido, la influencia de la legislatura estatal, otros actores sociales y los recursos financieros.

Asimismo, se identificó la importancia de los contextos demográficos, fundamentales para entender la dinámica de los procesos urbanos, pero orientados para comprender preferencias políticas por partidos específicos y sus implicaciones sociopolíticas. Para cumplir con los objetivos de la presente investigación no se estudiaron todos los elementos que posibilitan el desarrollo urbano ni la política urbana local, solamente algunos cuantos: la obra pública concreta, los índices de volatilidad y competitividad, las plataformas y programas electorales, la imagen de los candidatos, las campañas electorales de los partidos políticos y los planes de desarrollo urbanos de los municipios.

Estos factores son fundamentales para entender el proceso de construcción de las políticas públicas y del desarrollo urbano, además de que permite vislumbrar los cambios en las preferencias electorales de los votantes. Cuando una población castiga electoralmente a una entidad partidista se nota en los niveles de volatilidad y competitividad de los procesos electorales. Cuando existen altos niveles de volatilidad ningún partido se mantiene dos o tres elecciones seguidas. Casi siempre fluctúa, como en el caso de Tecámac y, en menor grado, en Ecatepec.

Hay que decir que la diferencia entre volatilidad y competitividad estriba en que la primera se caracteriza por una alternancia del poder conformada por la inseguridad y falta de decisión por parte de los electores, puesto que al elegir un partido preferido, impera la incertidumbre. Realmente la gente no sabe qué esperar de los partidos una vez que «suben al poder», por lo tanto, los sufragios varían considerablemente.

La competitividad, en cambio, significa que existe competencia entre partidos caracterizada por la eficiencia en sus propuestas electorales y por la correcta aplicación de la política urbana. Se da la alternancia aunque originada

desde la seguridad y la certeza. No desaparece totalmente la incertidumbre e inseguridad, pero decrece en grados considerables. En esta línea, la competitividad da a los electores la pauta para elegir con mayor soltura al candidato y partido que mejor plataforma, promesas y programa electoral posea. La plataforma, los planes y programas políticos de los partidos y candidatos son esenciales en el momento de elegir al candidato.

Cuando hay competitividad regularmente los partidos políticos ponen a la disposición de los electores los planes de trabajo con las propuestas elementales suficientemente claras y sin menoscabo del interés del ciudadano. La decisión electoral está basada en información real y concreta de lo que proponen los partidos y sus candidatos.

No es una cuestión fácil de percibir. Cuando los electores toman predilección por alguna fuerza política es porque reflexivamente se han preocupado por conocer la plataforma de campaña de los partidos, los proyectos políticos y las promesas de cada uno de los candidatos. Es decir, la competitividad y volatilidad no son sólo indicadores estadísticos, son parámetros reales con los cuales podemos vislumbrar el papel de los partidos en la manifestación de políticas públicas acordes con las necesidades de los municipios.

¿Qué incidencia tienen estos indicadores sobre la conformación de la política urbana? Realmente tienen mucha importancia, porque hipotéticamente la legislatura estatal, los planes de desarrollo urbano y los programas electorales se adecuan a cada periodo en relación con las necesidades de las localidades, lo cual deviene tentativamente en resultados concretos, periodo tras periodo.

Un alto índice de competitividad significa un mayor enfrentamiento sano entre partidos. Mientras que los altos niveles de volatilidad dicen que no necesariamente existe conocimiento del trabajo que los partidos y candidatos hacen en las campañas electorales ni cuando toman posesión en la silla presidencial de los ayuntamientos. Tampoco, en la volatilidad del voto hay conocimiento de los planes y programas políticos, no hay una decisión bien reflexionada sino más bien una serie de sufragios que se originan por presión u otros aspectos.

Conocer los planes y programas político-electorales es una ayuda considerable para entender y comparar la obra pública en materia de política urbana. Mediante una metodología de corte histórico, de análisis de las causas y su evolución, se dilucidan y explican las razones por las cuales un partido continúa en el poder o no. La continuidad de los partidos políticos depende en cierta medida –no totalmente- de la calidad de su trabajo en materia de políticas públicas, al imagen de los candidatos que posteriormente se convierten en alcaldes y la vinculación entre programas electorales, la legislatura estatal y los planes de desarrollo urbano.

Esta articulación dicta el camino para la elaboración de políticas públicas acordes con las necesidades de los municipios. En el caso del déficit en obra urbana en Tecámac, este hecho se debió a la emergencia de actores sociales con dos características fundamentales. La primera se refiere al despilfarro de los recursos financieros del ayuntamiento y la personalidad excéntrica del edil en turno. El segundo aspecto fue la constante admisión de amigos y conocidos quienes, separados de las necesidades reales de cada uno de los ayuntamientos generaron mayores gastos contabilizados y provocaron, en consecuencia, la desatención en la obra pública municipal. Me cuestiono por el destino de los recursos.

En cuanto a los logros reales, Ecatepec, uno de los municipios más extensos junto con Cuautitlán Izcalli, desarrolló la obra urbana más eficiente: el encarpetado de las calles, la infraestructura eléctrica, la estructura vial, etc.,

Si bien son parámetros insuficientes para insertar al Estado de México en la categoría de Ciudades Bicentenario, fueron datos contundentes por los cuales la población decidió votar y darle mayor o menor continuidad a los proyectos de los partidos, caso más palpable en Izcalli con el Partido Acción Nacional que desde 1996 hasta 2006 se mantuvo como el partido que proporcionaba alcaldes para Cuautitlán Izcalli.

En la situación de Cuautitlán Izcalli aunque los planes y programas de trabajo municipales coincidieron entre sí, no ofreció soluciones a los problemas urbanos y sociales gestados durante cincuenta años por lo menos. Especialmente, lo referente a la desecación del Lago de los Lirios, el

mantenimiento de parques y jardines, y el perfeccionamiento de la infraestructura carretera.

Fue interesante revisar cómo también el éxito de la política urbana se explica en relación con el conocimiento contextual y poblacional de parte de los candidatos. Por esto, para los candidatos hablar del crecimiento urbano cuando este va en ascenso es mucho más difícil; implica elaborar políticas de planificación acordes con las necesidades de los territorios. En este sentido, cuán importante es tomar en cuenta que no sólo el diseño de las ciudades constituye la arquitectura física de las regiones o espacios urbanos, la planificación urbana o la adscripción partidista de los alcaldes, sino que es indispensable conocer las condiciones sociales, actores sociales y políticas que lo conforman. Para comprender las implicaciones que tienen los procesos sociales y electorales en la conformación de la política urbana, es necesario estudiar las características de cada aspecto y retomarlas en el desarrollo urbano, y así describir los beneficios para la población.

Finalmente, el análisis del diseño de los procesos electorales fue un elemento que expandió mi entendimiento sobre la importancia que poseen muchos más aspectos en la constitución de la política urbana local, no solamente intervienen los planes de desarrollo, los programas electorales o la legislatura estatal. Se analizó el tratamiento de la información para abordar multifactorialmente el proceso de la planeación urbana y los resultados concretos.

Siglas

CB/CM, Ciudades Bicentenario / Ciudades Megalópolis

PRI, Partido Revolucionario Institucional

PAN, Partido Acción Nacional

PRD, Partido de la Revolución Democrática

ZMVM, Zona Metropolitana del Valle de México

PIB, Producto Interno Bruto

TLCAN, Tratado de Libre Comercio de América del Norte

PPS, Partido Popular Socialista

PARM, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

PST, Partido Socialista del Trabajo

PMS, Partido Mexicano Socialista

PDM, Partido Demócrata Mexicano

PPM, Partido Popular Mexicano

COPEL, Centro Operativo para la Política Electoral

AD, Alianza Democrática

VM, Volatilidad Media

VEB, Volatilidad Entre Bloques

VIB, Volatilidad Interbloques

VB, Volatilidad Bruta

VN, Volatilidad Neta

APRA, Alianza Popular Revolucionaria Americana

PSOE, Partido Obrero Socialista Español

PDC, Partido Demócrata Cristiano

UCD, Unión de Centro Democrático

FDN, Frente Democrático Nacional

CEN, Comité Ejecutivo Nacional

PMDU, Plan Municipal de Desarrollo Urbano

PEA, Población Económicamente Activa

SADASI, Grupo Inmobiliario dedicado a la construcción de casas y comunidades

HCPC, Honorable Consejo de Participación Ciudadana

PGJEM, Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SECODAM, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

CMH, Contaduría Mayor de Hacienda

TUMAC, Transportistas Unidos Mexicanos Asociación Civil

CODERE, Comisión de Desarrollo Regional

SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

PND, Programa Nacional de Desarrollo

INAFED, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

IAPEM, Instituto de Administración Pública del Estado de México

CDE, Comité Directivo Estatal

URBI, Vida residencial

SEDUE, Secretaría de Desarrollo Urbano

SAHOP, Sistema Administrativo y Hacendario para la Obra Pública

CAEM, Comisión del Agua del Estado de México

Bibliografía

- Ackerman, J., I. Sandoval, (2007). *Fiscalización intraestatal y la protección de los programas sociales en México: Teoría, prácticas y propuestas*. PNUD-UNAM.[En línea]. México, disponible en http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Ackerman_y_Sandoval.pdf[Accesado el día 10 de julio de 2010]
- Ackerman, J. (2005). *Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion*. The World Bank, Washington, D.C.
- Ackerman, J. (2006a). *Agenda Ciudadana: Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*. Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Gobernación México.
- Ackerman, J. (2006b), *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*. Auditoría Superior de la Federación, México.
- Ackerman, J. (2007). *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso Mexicano*. IIJ-UNAM/Siglo XXI Editores, México.
- Aguilar, Adrián G. (1987). "La política urbana y el plan director de la ciudad de México ¿Proceso operativo o fachada política?" en *Estudios demográficos y urbanos*. México, pp. 273-299.
- Alanís Boyso, M.(1995). *Padrones coloniales de Población del Estado de México*. Secretaría de Gobernación del Estado de México. Estado de México.
- AlanisBoyso, M. (2000). *Los archivos municipales del Estado de México*. Secretaría de Gobernación del Estado de México, Estado de México.
- Alba, C. (1990). "Las regiones industriales y los empresarios de México" en *Revista Mexicana de Sociología*. UNAM, México.
- Alcántara, M., del Campo, E., Ramos, M., (1999). "La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su conformación en el marco de los sistemas democráticos de América Latina" en *Boletín Electoral*, Costa Rica, [En línea]. julio-diciembre, IIDH/ CAPEL, disponible en http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Manuel_alcantara/Alcantara_del%20Campo_Ramos.pdf . [Accesado el día 2 de abril de 2011]
- Almond, G., S. Verba (2000). *The Civic Culture: Political Culture and Democracy in Five Nation*. Princeton University Press, E.U.A.
- Andrade Martínez M., De la Torre Ponce de León, O. (2006). *Calificación a la calidad crediticia de los municipios: implicaciones del entorno político y económico*. III Coloquio de Finanzas Aplicadas, ITESM Campus Estado de México. [En línea]. 19 de septiembre de 2006, disponible en http://www.fitchmexico.com/ArchivosHTML/Ev_8.pdf. [Accesado el día 2 de abril de 2011]
- Archer, B. (1993). "El triángulo de la gestión urbana" en *Gestión Urbana y cambio institucional*. UAM-UNAM, México.
- Ávila, I., R.Cedillo, (2007). *Reflexiones sobre alternancia y competitividad: Las elecciones municipales del Estado de México, 2006*. Instituto Electoral del Estado de México.[En Línea]. Toluca, disponible en: http://www.ieem.org.mx/acervo/cie/invest.../democratizacion_mpal.pdf. [Accesado el día 15 de agosto de 2010]

- Azueta A., E. Duhau (1993). "En torno al cambio institucional: tres reformas jurídicas y su impacto en la gestión." en *Gestión Urbana y cambio institucional*. UAM-UNAM, México.
- Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli (1994). *Programas de regularización del suelo en la ciudad de México*. Editorial PROGRESSE, Estado de México.
- Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli (1997). Cuautitlán Izcalli. Municipio de Cuautitlán Izcalli. [En línea]. Estado de México, disponible en <http://e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM15mexico/municipios/15121a.html> [Accesado el día 28 de febrero de 2009]
- Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli (2005). Medio físico de Cuautitlán Izcalli. Municipio de Cuautitlán Izcalli. [En línea]. Estado de México, disponible en <http://www.soloizcalli.com/territorio.php>. [Accesado el día 23 de mayo de 2010]
- Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli (2006). *Cuautitlán Izcalli. Estado de México*, [En línea]. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, disponible en: <http://www.cuautitlanizcalli.gob.mx/> [Accesado el día 1 de marzo de 2010]
- Ayuntamiento de Ecatepec (2009). *Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*. Estado de México, [En línea]. Ayuntamiento de Ecatepec, disponible en http://www.ecatepec.gob.mx/transparencia/docs/Plan_de_Desarrollo_Municipal.pdf [Accesado el día 23 de marzo de 2010]
- Banco Nacional de México CITI (s/f). *Indicadores Regionales de Actividad Económica*. México. [En línea]. Febrero de 2008, disponible en http://www.seplan.gob.mx/des/pla/pib_banamex_2007.pdf. [Accesado el día 7 de julio de 2010].
- Bartolini, S. (1986). "La volatilità elettorale", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Italia, Vol.XVI, n.3.
- Bartolini S., A. Mair. (1990). *Identity, Competition, and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates, 1885-1985*, Cambridge University Press, England.
- Basok, T., S. Ilcan y J. Noonan (2006), "Citizenship, Human Rights, and Social Justice" en *Citizenship Studies*, Mexico, Vol. 10, No. 3, Julio, pp. 267-273.
- Bassols, A. (1983). *México: Formación de regiones económicas*, IEE-UNAM, [En línea]. México, disponible en <http://www.eumed.net/rev/oidles/02/Uquillas.htm>. [Accesado el día 23 de abril de 2010]
- Bassols, A. (1999). "Las fuerzas del poder: Un bosquejo inicial", en Bassols Ángel, *La gran frontera. Franjas fronterizas México-EE.UU, transformaciones y problemas de ayer y hoy*. IEE-UNAM, México.
- Bassols, A. (2002). *El Desarrollo Regional en México: teoría y práctica*, IIES-UNAM, [En línea]. México, disponible en <http://hdr.undp.org/en/reports/regional/.../RHDR-2010-RBLAC.pdf>. [Accesado el día 23 de abril de 2010]
- Barrueto, F. (2001). "Reparto del poder 2000", en *Voz y voto, política y elecciones*. México, núm. 96, pp. 56-62.
- Becerra Chávez, P. (2002). "Las elecciones municipales y el sistema de partidos en México: 1995-1997", en *Municipios. Aspectos políticos jurídicos y administrativos*, México, FUNDAP.
- Bello, Á. (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. CEPAL. Santiago, Chile.
- Bidart, G. (2007). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Editorial Nuevo Mundo, Argentina.

- Borja, J (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Editorial Santillana, Madrid.
- Botkin, D. (2000). *Environmental Science: Earth as a Living Planet*. Editorial Wiley y Sons, New York City.
- Bravo Ahuja, M (2006). *El realineamiento electoral en México: elementos para su estudio*. Editorial Porrúa, México
- Cabrero Mendoza, E. (2008). "Políticas públicas municipales, una agenda en construcción" *Centro de Investigación y Docencia Económico*, Editorial Porrúa, México.
- Cabrero Mendoza, E. (2009). "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio" en *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestiona hacendaría en municipios urbanos en México*. Editorial Porrúa, México.
- Calabuig Tormo, C. (2008). *Agenda 21 local y gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible: bases para una gestión orientada al proceso*. Tesis de doctorado. [En línea]. Valencia, España. Departamento Proyectos de Ingeniería, Universidad Politécnica de Valencia, disponible en <http://www.upv.es/upl/U0566491.pdf>. [Accesado el día 13 de febrero de 2010]
- Cámara de Diputados (2012). *Según lo señalado en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), artículo 12*, Congreso de la Unión, [En línea]. México, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>. [Accesado el día 13 de febrero de 2010]
- Casalis A. (2009). *¿Qué es el desarrollo local y para qué sirve?* Editorial CEDEL, [En línea]. Buenos Aires, disponible en <http://190.120.10.43/db/libcat/edocs/APDPDF92.pdf>. [Accesado el día 25 de marzo de 2010]
- Castells, M. (1991) *Capital multinacional, estados nacionales y comunidades locales*, Editorial Siglo XXI, México.
- Castells, M. (1993) *Crisis urbana y cambio social*. Editorial Siglo XXI, México.
- Castells, M. (1996). *La era de la información: economía, cultura y sociedad*. Editorial Alianza, Madrid.
- Castells, M. (1997). *La cuestión urbana*. Siglo XXI, México.
- Castells, M. (1999). *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Editorial Pilli, Barcelona.
- Castells, M. (2000). *Problemas de investigación en sociología urbana*, Siglo XXI Editores, México.
- Castells, M. (2001). *Tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Editorial Alianza, Madrid.
- Castles, S., A. Davidson (2000), *Citizenship and Migration. Globalization and the politics of belonging*, Macmillan, London.
- Cavarozzi, M. (1995). *Los partidos políticos argentinos durante el siglo XX*. Secuencia, 32, 031.
- Censos Económicos del INEGI (2006). *XV último Censo Industrial*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Historia, México.

- Ciudadanos en Red (2006). *Mapade la Zona Metropolitana del Valle de México*. [En línea]. Publicado el 1 de noviembre de 2006, disponible en <http://ciudadanosenred.com.mx/node/2993> [Accesado el día 7 de julio de 2009]
- Ciudadanos en Red(2007). *Ciudades en México dentro del plan de Ciudades Bicentenario*. [En línea]. Publicado el 29 de noviembre de 2007, disponible en <http://ciudadanosenred.com.mx/node/2993> [Accesado el día 7 de julio de 2009]
- Consejo de Cuenca del Valle de México CCVM (s/f).Indicadores socioeconómicos: Producto Interno Bruto, 2006. [En línea]. México, disponible en <http://cuencavalledemexico.com/informacion/estatal/estado-de-mexico/indicadores-socioeconomicos/>[Accesado el día 8 de agosto de 2010]
- Consejo Nacional de Población (2005). *La Situación Demográfica de México*. Consejo Nacional de Población y Vivienda, México.
- Consejo Nacional de Población (2006). *Indicadores demográficos*. Consejo Nacional de Población y Vivienda, México.
- Consejo Nacional de Población (2010). *Proyecciones de Población e Indicadores básicos por Estado*.Consejo Nacional de Población y Vivienda, México.
- Covarrubias, F. (2000). Proyecto para el diseño de una estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de México 2001-2010. EE.UU. MIT.
- Davis, M (1992). *City of quartz: excavating the future in Los Angeles*. Editorial Vintage, New York City.
- Davis, M. (2000). *Magical urbanism: Latinos reinvent the E.U*. Editorial Verso, London.
- De la Peña, G. (2010). "¿Una nueva categoría analítica? Los indígenas urbanos en la antropología mexicana" en *La antropología y la conciencia nacional mexicana*. El Colegio de Jalisco, México.
- De la Peña, G. (2008), "Nación, Ciudadanía E Identidades Culturales En Los Albores Del Siglo XXI", *Memorial Crítico: Diálogos Con La Obra De Gonzalo Aguirre Beltrán En El Centenario De Su Natalicio*. Editorial Del Gobierno De Veracruz, México.
- De la Peña, G. (2006). "Derechos indígenas, ciudadanía étnica y cambios constitucionales en México", en Cristian Gross y Marie-Claude Strigler (Coords.), *Etre indien dans les Amériques, Éditions de l' Institute des Amériques*, IHEAL y Sorbonne Nouvelle, Paris,pp. 281-294.
- De la Peña, G. (2002) "Social citizenship, ethnic minority demands, human rights and neoliberal paradoxes: a case study in Western Mexico", en Rachel Sieder (Comp.) *Multiculturalism in Latin America. Indigenous rights, diversity and democracy*, Palgrave Macmillan-Institute of Latin American Studies, Londres.
- De Lucas, J. (1997). "La sociedad multicultural. Democracia y derechos", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 167. UNAM, México, pp.51-84.
- Díaz Polanco, H. (1985). *La cuestión étnico-nacional*.Editorial Línea, México.
- Díaz Polanco, H. (1987). *Etnia, nación y política*. Juan Pablos Editor, México.
- Drucker, M (1981). *Urban decision making: a guide to information sources*. Press Gale Research, Detroit.

- Duhau, E (2000). *Hábitat popular y política urbana*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Editorial Porrúa, México.
- Ecatepec: Municipio Trabajando (2003-2006). *Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec 2003-2006*. Ayuntamiento de Ecatepec. [En línea]. Estado de México, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Municipios/Ecatepec%20de%20Morelos/EcaPla01.pdf>. [Accesado el día 26 de marzo de 2013]
- Edel Mendicoa, G. et al. (2011). *Los Nuevos escenarios del desarrollo local y su relación con la producción y el territorio*. Proyecto A 117. Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales. SECyT-UNLaM. [En línea]. Argentina, disponible en <http://repositoriocyt.unlam.edu.ar/biblioteca/A117.pdf> [Accesado el día 20 de mayo de 2010]
- Emmerich, G., J. Arzuaga (1999). “1996: elecciones municipales y legislativas” en *El voto ciudadano en el Estado de México (1990-1997)*. UAEM, México.
- El rincón del vago (s/f).Ecatepec. [En línea]. Estado de México, disponible en <http://html.rincondelvago.com/ecatepec.html> [Accesado el día 23 de mayo de 2009]
- Estado de México (s/f). *Tecámac*. Enciclopedia de los municipios en México. [En línea].México, disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/Tecamac>. [Accesado el día 23 de marzo de 2009]
- Estrada, I. (s/f). *Crecimiento de la población humana, su distribución y demanda de recursos*. Enciclopedia Temática Oceano-Monografias.com.[En Línea]. México, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos35/crecimiento-población/crecimiento-poblacion.shtml>. [Accesado el día 4 de octubre de 2009]
- Fernández Poncela. A. (2000). *Edad, sexo y política. Preferencias electorales en México*. FCE. [En Línea]. México, disponible en <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/laventan/Ventana5/ventana5.5.pdf>. [Accesado el día 4 de octubre de 2009]
- Fundación Comunitaria “Malinalco” (s/f).*Desarrollo local sustentable para Malinalco*. Fundación Comunitaria Malinalco. [En línea].México, disponible en <http://www.fundacioncomunitariamalinalco.org/1-Fundacion/DesarrolloLocalSustentable.pdf> [Accesado el día 2 marzo de 2010]
- Gaceta Parlamentaria (2003). *Asistencias, iniciativas, actas, convocatorias y avisos*. Año VII, número 1389, [En Línea].Lunes 8 de diciembre de 2003, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2003/dic/20031208.html> [Accesado el día 7 de septiembre de 2009]
- Gaceta Parlamentaria(2010). *Qué reforma el artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo del diputado Germán Osvaldo Cortez Sandoval del grupo parlamentario del PRI*. Cámara de Diputados. [En línea].Número 2993 II, miércoles 21 de abril de 2010, disponible en http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-05-10_anexo-inic4.pdf. [Accesado el día 28 de noviembre de 2010]
- Garza, G. (1989). *Una década de planeación urbano regional en México*. El Colegio de México-CONACYT, México.
- Gasperin, Á. (2002). Apuntes del Seminario-Taller: “Comunicación Política”. Fundación Manuel Buendía-ITESM-CCV. [En Línea]. Córdoba, Veracruz, disponible en:<http://www.razonypalabra.org.mx/rypant/antiores/n39/agasperin.html>[Accesado el día 2 de junio de 2010]
- Gasperin, Á. (2004). “El Concepto de cambio en el discurso político a cuatro años de la alternancia”, en *Razón y Palabra*. [En Línea]. no.39, México, disponible en: <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n39/agasperin.html>[Accesado el día 3 de marzo de 2009]

- Gobierno del Estado de México (1996). *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México. Ejercicio de gasto público de 1996*. [En línea]. Toluca, Estado de México, 10 de agosto de 1996, disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/doctos/adquisiciones/egreso07.pdf>. [Accesado el día 3 de septiembre de 2010]
- Gobierno del Estado de México (1997). *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México. Ejercicio fiscal de 1997*. [En línea]. Toluca, Estado de México, 10 de Noviembre de 1997, disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/doctos/adquisiciones/egreso07.pdf>. [Accesado el día 3 de septiembre de 2010]
- Gobierno del Estado de México (2000). *Panorámica Socioeconómica del Estado de México*. Secretaría de Finanzas y Planeación, Toluca.
- Gobierno del Estado de México (2003a). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Ecatepec*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. [En línea]. Estado de México, disponible en: http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/ecatepec/doc-ecatepec.pdf. [Accesado el día 15 de septiembre de 2009]
- Gobierno del Estado de México (2003b). *Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Ecatepec 2013-2015*. Gobierno del Estado de México. [En Línea]. Toluca, disponible en <http://www.ecatepec.gob.mx/transparencia/art15/planes.php>. [Accesado el día 26 de marzo de 2013]
- Gobierno del Estado de México (2005a). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*. Gobierno del Estado de México. [En línea]. Toluca, disponible en <http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/plandesarrollo.pdf>. [Accesado el día 13 de abril de 2009]
- Gobierno del Estado de México (2005b). "Proceso de participación democrática en la formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011" en *Plan de Desarrollo Estatal del Estado de México*. Gobierno del Estado de México. [En línea]. Toluca, disponible en: http://www.lib.utexas.edu/benson/.../plan_estatal_desarrollo_2005-2011.pdf. [Accesado el día 23 de octubre de 2011]
- Gobierno del Estado de México (2006). *Presupuesto de Egresos Municipal del Estado de México*. [En línea]. Toluca, disponible en google http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/EstadodeMéxico/Leyes/Mex_Ley67.pdf. [Accesado el día 17 de julio de 2009]
- Gobierno del Estado de México (2007). *Ciudades del Bicentenario: Proyecto para el desarrollo del Estado de México*. *Estado de México.com.mx*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.estadodemexico.com.mx/portal/noticias/article.php?storyid=257> [Accesado el día 23 de marzo de 2004].
- Gobierno del Estado de México (2008). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. [En línea]. Estado de México, disponible en http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/cuautitlan_izcalli/pdumCI.pdf [Accesado el día 3 de septiembre de 2010]
- Gobierno del Estado de México (2009). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tecámac*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. [En línea]. Estado de México, disponible en <http://www.buenastareas.com/materias/plan-de-desarrollo-urbano-de-tecamac>. [Accesado el día 19 de octubre de 2011]
- Gobierno del Estado de México (2013). *Ubicación Geográfica*. Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México. Secretaría de Desarrollo Social. [En línea]. México

- disponible en <http://qacontent.edomex.gob.mx/cedipiem/pueblosindigenas/otomi/ubicaciongeografica/index.htm>. [Accesado el día 19 de octubre de 2011]
- Gómez, E. (2012). "Explosión de empresa en Cuautitlán Izcalli," [En línea]. Redacción starMedia, disponible en <http://noticias.starmedia.com/sucesos/explosion-en-empresa-cuautitlan-izcalli-estado-mexico.html>. [Accesado el día 27 de marzo de 2013]
- Gómez Tagle, S. (2000). "De política, Geografía y elecciones" en *La geografía del poder y las elecciones en México*. FCE, México.
- Gómez Tagle, S. (2010). *Democracia y poder en México*. IIH-UNAM, México.
- Gottmann, J. (1970). *Megalopoli, funzioni e relazioni di una pluricittà*, Torino. [En Línea]. Einaudi, disponible en <http://www.portalplanetasedna.com.ar/ciudades.htm>, <http://2010.colmex.mx/16tomos/II.pdf>, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/gthi2.pdf> y <http://www.mashpedia.es/Megal%C3%B3polis>. [Accesado el día 22 de julio de 2010]
- Graizbord, B. (2002). "Elementos para el ordenamiento territorial: uso del suelo y recursos" en *Estudios demográficos y Urbanos*. México, pp. 411-423.
- Grillo, R. D. (1998): *Pluralism and the Politics of Difference. State, Culture, and Ethnicity in Comparative Perspective*. Clarendon Press, Oxford.
- Guillén López, T (2004). *Bases para una reforma constitucional en materia Municipal*. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. IGLOM. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados.
- Gunther R., J.R. Montero (1994). "Los anclajes del partidismo. Un análisis comparado del comportamiento electoral en cuatro democracias del sur de Europa" en *Comportamiento político y electoral*. [En Línea]. CIS, Madrid, disponible en: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/V/volatilidad.htm>. [Accesado el día 8 de marzo de 2010]
- Imágenes de foto zona de bancos de Cuautitlán Izcalli (s/f), disponible en http://www.google.com.mx/search_foto_zona_de_bancos_de_cuautitlan_izcalli. [Accesado el día 27 de marzo de 2013]
- Imagen de foto lago de los lirios Cuautitlán Izcalli (s/f), disponible en http://www.google.com.mx/imgresimgurl=http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/publicaciones/publi_prodigios/lago_lirios/lago_lirios1.jpg. [Accesado el día 27 de marzo de 2013]
- INEGI (1996a). *Conteo de Población y Vivienda del Estado de México*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México.
- INEGI (1996b). *Cuaderno estadístico del Estado de México*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México.
- INEGI (1997). *XII Censo General de Población y Vivienda en Cuautitlán Izcalli hasta 1997*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México.
- INEGI (2000a). *Conteo General de Población y Vivienda: Perfil sociodemográfico*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México.
- INEGI (2000b). *XII Censo General de Población y Vivienda*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México.
- INEGI (2001). *Banco de Información Económica*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México

- INEGI (2005a). *II Censo General de Población y Vivienda*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México.
- INEGI et al., (2005b). "Indicadores de desarrollo sustentable en México" en *INE publicaciones*. [En línea]. México, disponible en: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/download/670.pdf> [Accesado el día 23 de enero de 2009]
- INEGI (2008). *Uso del suelo*. Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, México.
- INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México.
- INEGI (2011). *Encuesta en hogares: Encuesta nacional de empleo*. [En línea]. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/historicas/ene/default.aspx>. [Accesado el 29 de octubre de 2012]
- Instituto Electoral del Estado de México (2013). *Estadísticas y Resultados electorales 1993-2006*. IEEM. [En línea]. Estado de México, disponible en http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html. [Accesado el día 4 de mayo de diciembre de 2012]
- Instituto Electoral del Estado de México (2000). *Cuadro de Resultados electorales a nivel municipal en Colima, Campeche y Nuevo León en el año 2000*. IFE. [En línea]. México, disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_y_Resultados_Electorales/
- Instituto Federal Electoral del Estado de México (2009). *Plataformas electorales de partidos políticos nacionales: PRI, PAN, PRD*. IFE. [En línea]. México, disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Plataformas_electorales/#inicio. [Accesado el día 8 de diciembre de 2012]
- Joppke, C. (1999): *Immigration and the Nation State. The United States, Germany, and Great Britain*. Oxford University Press, Oxford.
- Kenney, C (2003). "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts" en *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, Oxford.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Paidós, Barcelona.
- Lefebvre, H (1983). *El derecho a la ciudad*. Península, Madrid
- Leoni, S (2009). "Sociedad, Ciudadanía y Democracia: Tres conceptos diferentes y un tema en común" en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, disponible en: <http://w.eumed.net/rev/cccss/03/sl3.htm> [Accesado el día 23 de enero de 2008].
- Linz, J y Stepan A. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes*. The Johns Hopkins University Press, EE.UU.
- López-Monjardín, A. (2004). "Los ciudadanos excluidos, la agenda pendiente en los municipios rurales." en *Políticas Públicas para el Desarrollo Rural*. Juan Pablos/UAM-X, México.
- Llorens, J (2002). *Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina*, BID, [En línea]. Washington, disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/msm.114.pdf>. [Accesado el 11 abril de 2009]

- Madrigal Uribe, (s/f). "Los problemas coyunturales de la planeación en México y su impacto en la sustentabilidad y el ordenamiento territorial," en *El periplo sustentable: espacio de análisis y reflexión sobre turismo sustentable*. UAEM. [En línea]. México, disponible en <http://www.uaemex.mx/plin/psus/rev5/e03.html>. [Accesado el 12 abril de junio de 2010].
- Márquez Méndez, H. (2005). Análisis del discurso de Vicente Fox, Tesis de licenciatura, UAM., [En línea]. México, disponible en <http://148.206.53.231/UAMI13282.pdf>. [Accesado el día 6 de septiembre de 2009]
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. CUP, Cambridge
- Marshall, W. (1996). *Environmental Geography*. Science Sons Press, New York City.
- Martínez Cabañas, G (1995). *La administración estatal y municipal de México*. INAP–BANOBAS, México.
- Martínez Hernández (2008). "La periferia y la transición de lo rural a lo urbano en la Zona Metropolitana de Toluca, Estado de México (1990-2005)" Tesis para optar por el grado de maestría en población y desarrollo. [En línea]. FLACSO-México, disponible en: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:Niew3OXM0BgJ:conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/martinez_v.pdf[Accesado el 9 de diciembre de 2010]
- Manin, B., Przeworsky, A. y Stokes, S. (1999). "Introduction to the democracy", en *Democracy, Accountability y Representation*. Cambridge University Press, New York City.
- Matos Mar, J. (1988). *Desborde Popular y Crisis del Estado*. CONCYTEC, Perú
- "Megalópolis: las grandes ciudades del bicentenario" (s/f), *disponible en* <http://www.portalplanetasedna.com.ar/ciudades.htm>[Accesado el día 21 de septiembre de 2009]
- Merino, M. (2003). *La Transición Votada*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Merino, M. (2004). *Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional*. CIDE, México.
- Moreno, E. (2003). "The Accountability Deficit in Latin America", en *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, Oxford.
- Mulgan, R (2000). "Accountability: An Ever-Expanding Concept?" en *Public Administration*, vol. 78, No.3, pp. 555-573.
- Negrete, M., Salazar, H (2009). "Zonas metropolitanas en México, 1980", en *Estudios Demográficos y Urbanos*. El Colegio de México, México.
- Norzagaray, E. (2003), "Sistema electoral y sistema de partidos en México (1994-2000)". en *América Latina Hoy*. [En Línea]. Núm. 33, Ediciones Universidad de Salamanca, España, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30803302.pdf>. [Accesado el día 16 de marzo de 2010].
- Oliveira, O. (1980). *La informalidad urbana en años de expansión, crisis y restructuración económica*. El Colegio de México, México.
- ONU. (2000). *Policies and Strategies for Rational Use of Water in the ECE Region*. New York City.

- Oñate, P., Ocaña, F. (1999). "Análisis de datos electorales", en Cuadernos Metodológicos, [En Línea]. Centro de Investigaciones Sociales. España, disponible en: <http://www.ieem.org.mx/acervo/cie/breviarios/breviario1.pdf> [Accesado el día 16 de agosto de 2010]
- Ortega Lomellin, R. (1994). *Federalismo y municipio*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Partido Acción Nacional (2007). Programa político del partido. Aprobados por el VI Congreso Nacional, 24 al 28 de abril de 2001. [En Línea]. Zacatecas, disponible en http://www.amdh.org.mx/vigia_electoral/doctos/pp/06.pdf [Accesado el día 21 de marzo de 2012]
- Partido de la Revolución Democrática (2001). *Programa político del partido. Introducción a la Propuesta Presidencial de Francisco Labastida*. [En Línea]. lunes 29 de mayo de 2001, disponible en http://www.analitica.com/va/hispanica/elecciones_mexico/6170957.asp. [Accesado el día 24 de marzo de 2010]
- Partido Revolucionario Institucional (2000) *Plataforma Federal Electoral 2000-2006*. [En Línea]. Estado de México, disponible en: http://books.google.com.mx/books/about/Plataforma_electoral_federal_2000. [Accesado el día 20 de abril de 2010]
- Partido Revolucionario Institucional (s/f). *Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli 2006-2009*. [En Línea]. Estado de México, disponible en http://www.aregional.com/newsletter/img-arm/pmd_izcalli.pdf. [Accesado el día 12 de abril de 2010]
- Partido Revolucionario Institucional (2001). *Programa político del partido*. Aprobados por el VI Congreso Nacional, 24 al 28 de abril de 2001. [En Línea]. Zacatecas, disponible en http://www.amdh.org.mx/vigia_electoral/doctos/pp/06.pdf [Accesado el día 21 de marzo de 2010]
- Partido Revolucionario Institucional (2006). *Plataforma Electoral Federal 2000-2006*. [En Línea]. México, disponible en http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Mexico/Partidos_politicos/PRI/platafo_electora2000-2006.pdf. [Accesado el día 21 de marzo de 2010]
- Patiño, T y Castillo P. (1999). *Globalización y Reestructuración Territorial*. Segundo Congreso RNIU.UAM-X y RNIU, México.
- Paul, S. (1992). "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control" en *World Development*, Vol.20, No.7: 1047-1060.
- Peschard, J. (1993). "El fin del sistema de partido hegemónico" en *Revista Mexicana de Sociología*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México.
- Pérez, P. (2005). "Municipios y servicios públicos en un contexto de descentralización y privatizaciones" en *Desarrollo municipal. Retos y posibilidades*. El Colegio Mexiquense, México.
- PNUD (2012). *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México.
- Reniu, J. (2004), "Índices de volatilidad" en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, [En línea]. Universidad Complutense de Madrid, España, disponible en: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/V/volatilidad.htm> y en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/volatilidad> [Accesado el día 14 de julio de 2010]

- Rodríguez Gómez, C. A. (2008). *La alternancia municipal en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-UNAM. [En línea]. México, disponible en: <http://diputados.gob.mx/ceso>. [Accesado el día 2 de marzo de 2008]
- Rosales, R (2005). *Diversidad urbana, política y social*. UAM, México.
- Roma, P. y Jaumé F. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis, Barcelona.
- Rose-Ackerman, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press, New York.
- Salas Lúevano, M. de L. (2009). Migración y Feminización de la población rural 2000-2005 El caso de Atitanac y La Encarnación, Villanueva, Zacatecas. [En línea]. Tesis de doctorado. Unidad Académica de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Zacatecas, México disponible en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2013/mlsl/index.htm> [Accesado el día 28 de febrero de 2010]
- Salazar Medina, J., G. E. Emmerich (1993). "Ensayo de geografía electoral del Estado de México", en *Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México*. UAEM, Estado de México.
- Salinas Cesáreo, J. (2009). "Aarón Urbina, de Santaclós de Tecámac a edil rechazado por la gente" en *La Jornada*. 29 de junio de 2009, disponible en http://ladronurbina.blogspot.mx/2009_06_01_archive.html
- Sandoval, I. E. (2006). "Opacidad en el manejo de recursos públicos: el caso de *fondos y fideicomisos*" en *Derecho a saber: balances y perspectivas cívicas*. [En línea]. sección IV, disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec4%20irma%20erendira.pdf> [Accesado el día 7 de noviembre de 2010]
- Salto, N. (2001). "'RIMAY" en Movimiento Indígena y Movimientos Sociales: Encuentros y Desencuentros" en *Instituto Científico de Culturas Indígenas*. [En línea]. Año 3, No. 27, disponible en <http://icci.nativeweb.org/boletin/27/saltos.html>. [Accesado el día 2 de julio de 2010]
- Sartori, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial, Madrid.
- Sartre, J. (2006). *La edad de la razón: Los caminos de la libertad*. Editorial Losada, España.
- Schedler, A. (1999). *Political Democratization in Mexico in Comparative Perspective*. University of Vienna-Institute for Political Science, Austria.
- Scott Andretta, J. (2006). La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del *gasto público*. *Programa de Presupuesto y Gasto Público*. [En línea]. CIDE, México, disponible en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/Gasto/Scott.pdf>. [Accesado el día 22 de septiembre de 2010]
- Secretaría de Desarrollo Urbano (1996). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano: El desarrollo urbano en México 1995-2000: un panorama general*. [En línea]. México, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/340/5.htm>. [Accesado el día 8 de agosto de 2009]
- Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México (2005), *el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*. SEDUE. [En Línea]. Estado de México, disponible en http://www.sedur.col.gob.mx/ecologia/secciones/legislacion_archivos/regla_interior_sedur.pdf [Accesado el día 17 de marzo de 2009]
- Secretaría de Desarrollo Social (2004). *Artículo 32 del Reglamento Interior de la SEDESOL*. Publicado el 19 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

- Secretaría de Gobernación (2005), *Presupuesto de Egresos del Estado de México para el ejercicio de gasto fiscal del año 2006*. [En línea]. Toluca, Estado de México, 17 de noviembre de 2005, disponible en <http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Leyes/ME XLEY61.pdf> [Accesado el día 3 de septiembre de 2010]
- Secretaría de Gobernación (2006). *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio del gasto fiscal del año 2007*. [En línea]. Toluca, Estado de México, 11 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/doctos/adquisiciones/egreso07.pdf> [Accesado el día 3 de septiembre de 2010]
- Secretaría de Finanzas(s/f). *Participaciones federales y estatales*, Subdirección de participaciones a municipios. [En línea]. México, disponible en <http://sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones/> [Accesado el día 27 noviembre de 2010]
- Secretaría del Medio Ambiente (2006). Aspectos generales de la Ciudad de México: Inventario de emisiones de la ZMVM. Gobierno del Distrito Federal. [En línea]. México, Disponible en http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/archivos/inv_emi_cont_criterio /06agrals0623oct08.pdf. [Accesado el día 22 de mayo de 2010]
- Sen, A. (1976). *Elección colectiva y bienestar social*. Alianza Editorial, Madrid.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial, Madrid.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, México.
- Soriano, R. (2005), *El 94 en el Estado de México*. Fundación Real Preciado Hernández, México.
- Sobрино, J (2003). "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, pp. 448 - 461.
- Stigler, G. (1971) "The Theory of Economic Regulation", en *Bell Journal of Economics and Management Science*, No. 2, 1971, pp. 3-21.
- Terrazas, O. (2005). *La ciudad de los caminos. El caso del corredor Tlaxcala-Puebla*. UAM. FOMIX/CONACYT, México,
- Tomas, F. (2001), "Ciudad, territorio y patrimonio: materiales de investigación." Programa de doctorado, enero 1999-diciembre 2000, México. pp. 53-88.
- Torres López, E (2008). "Desarrollo urbano sustentable" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, [En línea]. N° 101, agosto 2008, disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/08/etl.htm>. [Accesado el día 5 de agosto de 2010]
- Touraine, A. (1987a). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Organización Internacional del Trabajo, Chile.
- Touraine, A. (1987b). *El regreso del actor*. Editorial Universitaria de Argentina, Buenos Aires.
- Touraine, A. (1992). *Critique de la modernité*. Editorial Fayard, Paris.
- Touraine, A. (1994). *Crítica a la modernidad*. FCE, México.
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia en el caso de México*. IFE, México.
- Unikel, L. (1976). *El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras*. El Colegio de México, México.

- Uribe, J. (2006), *La influencia del discurso católico sobre las preferencias electorales*. Tesis de maestría, [En línea]. FLACSO-México, disponible en: http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/uribe_j.pdf [Accesado el día 25 de junio de 2008]
- Valdés, L., J. Peschard. (1995). "El realineamiento partidario en 1994 en México." Conferencia dictada durante el XIX Congreso Internacional de IASA. [En Línea]. Washington, D.C., Septiembre 28-30 de 1995, disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CE/CE-PerfilesCG/perfilCG-pdf/Valdes_Zurita/2009/Publicaciones/CE-LVZ-Art-13.pdf. [Accesado el día 17 de agosto de 2010]
- Valdés Vega, M. (2000). "El voto en Guerrero. Elecciones locales desde 1999", en *La geografía del poder y las elecciones en México*. CIDE. México.
- Valdés Zurita, L. (2004). *Elecciones y electores: una aproximación estadística al cambio de las preferencias electorales del votante mexicano*. CIDE, México.
- Valdés Zurita, L. (2008). "El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral", en *Política y Cultura*, [En línea]. UAM, pp. 29-41, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/HomRevRed.jsp?iCveEntRev=267>. [Accesado el 6 de agosto de 2010]
- Villareal Martínez, J. (2003), "Elecciones y desempeño político en el Estado de México" en *Revista del Instituto de Estudios Legislativos*. Congreso de la Unión, México.
- Ward, P. (2004). *México mega ciudad: desarrollo y política, 1970-2002: anexo sobre los municipios conurbanos*. El Colegio Mexiquense-Porrúa, México.
- Warman, A. (1981). *Ensayos sobre el Campesinado en México*. Editorial Nueva Imagen, México.
- Zovatto, D. (2001) "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias, 1978-2000", en *Revista Reforma y Democracia*, Venezuela, núm. 21.
- Zovatto, D. (2002). "La reforma político-electoral en América Latina; evolución, situación actual y tendencias, 1978-2001", en *Derecho y Cultura*. México, núm. 6.

Fuentes hemerográficas

- Espinoza Castillo, E (1992). "Las características de un municipio metropolitano" en *Periódico El Financiero*, 23 de septiembre de 1992, p.47.
- González, F. (1993). "Robosa casas y otros delitos cometidos por jóvenes" en *Periódico Eco Izcalli*, año X-I, número 12, 19 de junio de 1993, p.10.
- Jiménez, G. (1997). "Transformación del lago de los lirios" en *Periódico Izcalli* 21, año I, número 29, 17 de enero de 1997, p.9.
- Juárez, J. (1993). "Escuela primaria "Carlos Hank González" en *Periódico Eco Izcalli*, año X-I, número 23, 25 de marzo de 1993, p.14.
- Rojas, A. (2010). "El Estado de México vanguardia nacional en infraestructura" en *Noticias de Toluca*. [En línea]. 30 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.noticiasdetoluca.com.mx/wordpress/index.php/2010/09/30/el-estado-de-mexico-vanguardia-nacional-en-infraestructura-eptn/> [accesado el día 3 de noviembre de 2010]
- Rosas Suárez, G. (2007). "Ingreso per capita de los mexiquenses por debajo de la media nacional". *Periódico PODER EDOMEX*, viernes 17 de agosto de 2007, disponible en http://poderedomex.com/notas.aspnota_id21539. [Accesado el día 27 de junio de 2010]
- Salinas Cesáreo, J. (2004). "Ecatepec y Tecámac, paraíso de inmobiliarias" en *Periódico La Jornada*. [En línea]. 27 de marzo de 2004, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2004/03/27/028n1est.php?origen...php> [Accesado el día 23 de julio de 2009]

Testimonios recopilados

- Pedro Pérez de la Garza, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, diciembre de 2009
- Carmela Pérez, entrevistada en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008
- Pedro García, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008
- Joel Ramos, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008
- Josefina Ventura Mendoza, entrevistada en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008
- Sergio Nolasco Fernández, entrevistada en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008
- José Robles y Néstor Vidrio, entrevistados en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008
- Vicente Jiménez Solar, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008
- Salvador Sánchez Orozco, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, enero de 2008
- Esther Urbina, entrevistada en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, abril de 2009
- Cirilo López, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, abril de 2009
- Marcos Zavala, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, abril de 2009
- Rosa Flores y Alma Trinidad, entrevistadas en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, abril de 2009
- Teresa Ramos, entrevistada en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, julio de 2009
- Juan Pérez Pardo, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, mayo de 2009
- Ángel Mata, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, mayo de 2009
- Juan Estrada, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, mayo de 2009
- Rodolfo Gómez, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, mayo de 2009
- Omar Germenos, entrevistados en Cuautitlán Izcalli y Ecatepec, Estado de México, junio-julio de 2009
- Margarita Cadena, Delia Ortiz, Manuel Bernal, Noé Paredes y David Serna Vázquez, entrevistados en Cuautitlán Izcalli y Ecatepec, Estado de México, junio-julio de 2009
- José Pérez, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, junio de 2009
- SergioAldo Orduña, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, julio de 2009

- Raúl Severo, entrevistado en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, julio de 2009
- Ramiro Urciaga, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, enero de 2009
- Estefanía Prado y Salvador, entrevistada en Ecatepec, Estado de México, enero de 2009
- David Sánchez, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, marzo de 2009
- José Victoriano Sánchez, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, marzo de 2009
- Ana Pérez López, entrevistada en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009
- Franco Pérez, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009
- Ana Olvera, entrevistada en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009
- Pascual Ramírez, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009
- Felicitas Pérez, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009
- Ariel Pérez Borja, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009
- Bernardo Soberanes, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, abril de 2009
- Emilio Valdés, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, mayo de 2009
- Carmen Céspedes y Álvaro Aguirre, entrevistados en Ecatepec, Estado de México, mayo de 2009
- Isidoro García, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, mayo de 2009
- Ramón López y Santiago Londres, entrevistados en Ecatepec, Estado de México, mayo de 2009
- Fabián Mosqueda, entrevistado en Ecatepec, Estado de México, mayo de 2009
- Germán Ibarra, entrevistados en Ecatepec. Estado de México, junio de 2009
- Rubén Serna y Clarisa Vega, entrevistados en Ecatepec. Estado de México, junio de 2009
- René Pérez, Eddy Sánchez, Mercedes Oleguer y Santiago Sosa, entrevistados en Ecatepec, Estado de México, agosto de 2009
- Sergio Valverde, entrevistado en Tecámac, Estado de México, junio de 2009
- Remigio Álvarez, entrevistado en Tecámac, Estado de México, mayo de 2009
- Antonio Santana, entrevistado en Tecámac, Estado de México, marzo de 2009
- Ponciano Salinas, entrevistado en Tecámac, Estado de México, marzo de 2009

Curriculum Vitae

Nombre: Jaime Uribe Cortez

Edad: 34 años

Licenciatura en Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

Maestría en ciencias sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
Sede Académica México

Algunos artículos publicados:

1. Uribe Cortez J. (2009). "Políticas Públicas en Centroamérica: Desigualdad, marginación y miseria" en *Estado, gestión gubernamental y políticas públicas*. UAM-Iztapalapa, México.
2. ----- (2010). "Las organizaciones para la acción colectiva y la participación ciudadana: elementos que conforman la sociedad civil", *Revista del Centro de Investigación*. Universidad La Salle, Vol. 9, Núm. 33, enero – junio, pp. 87 – 94.
3. ----- (2010). "Voluntad y representación en Arthur Schopenhauer y su influencia sobre la obra de Sigmund Freud", *Revista del Centro de Investigación*. Universidad La Salle, Vol. 9, Núm. 34, julio - diciembre, pp. 95 - 106.

Actividades relevantes:

1. Coordinador de investigación, Colegio de Estudios de Posgrado de la Ciudad de México.
2. Profesor de asignatura en la licenciatura en sociología, Universidad Autónoma de Chiapas, UNACH, San Cristóbal de Las Casas.
3. Ayudante de investigación del posgrado en diseño, Coordinación en Diseño, UAM-A.